



Inovação na  
**GESTÃO PÚBLICA**  
Cooperação Brasil-Espanha

6

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL: TEXTOS PARA DISCUSSÃO**

### **AUTORES**

MARK EVANS  
ELISABETE FERRAREZI  
CLARICE G. OLIVEIRA  
NURIA CUNILL GRAU

### **ORGANIZADORES**

SAMUEL A. ANTERO  
VALÉRIA ALPINO BIGONHA SALGADO



## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL: TEXTOS PARA DISCUSSÃO**

**AUTORES**

MARK EVANS  
ELISABETE FERRAREZI  
CLARICE G. OLIVEIRA  
NURIA CUNILL GRAU

**ORGANIZADORES**

SAMUEL A. ANTERO  
VALÉRIA ALPINO BIGONHA SALGADO

editora  
**IABS**

BRASÍLIA • 2013

GOVERNO BRASILEIRO

PRESIDENTA DA REPÚBLICA  
**Dilma Rousseff**

MINISTRA DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO  
**Miriam Belchior**

SECRETÁRIA-EXECUTIVA  
**Eva Maria Cella Dal Chiavon**

SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA  
**Ana Lúcia Amorim de Brito**

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE  
INOVAÇÃO E MELHORIA DA GESTÃO  
**Valéria Alpino Bigonha Salgado**

GOVERNO ESPANHOL

EMBAIXADOR DA ESPANHA NO BRASIL  
**Manuel de la Cámara Hermoso**

COORDENADOR-GERAL DA  
COOPERAÇÃO ESPANHOLA NO BRASIL  
**Jesús Molina Vázquez**

DIRETORA DE PROGRAMAS  
DA AGÊNCIA ESPANHOLA DE  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)  
**Margarita García Hernández**

DIRETOR DE PROJETOS DA  
AGÊNCIA ESPANHOLA DE  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)  
**Alejandro Muñoz Muñoz**

---

Participação Social: textos para discussão / Mark Evans, Elizabete Ferrarezi, Clarice G. Oliveira e Nuria Cunill Grau (autores) / Samuel A. Antero e Valéria Alpino Bigonha Salgado (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013.

ISBN 978-85-64478-14-5

392 p.

1. Participação Social. 2. Políticas Públicas. 3. Controle. I. Título. II. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. III. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. IV. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. V. Editora IABS.

CDU: 061.1

061.2

351

---

# SUMÁRIO

## ✚ APRESENTAÇÃO ..... 7

## ✚ CAPÍTULO I

### **PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIÇÕES APRENDIDAS DA EUROPA ..... 11**

Mark Evans

Resumo Executivo .....	11
1. Compreendendo a participação social na teoria e na prática .....	21
2. Diagnosticando aquilo que funciona – aplicando o modelo CLEAR .....	35
3. Combinando métodos de envolvimento com objetivos de envolvimento – quando e onde o envolvimento é significativo? .....	52
4. O envolvimento popular na criação de diretrizes estratégicas – o caso da consulta aos cidadãos europeus em 2007 .....	63
5. Experiências dinamarquesas em coparticipação na elaboração de políticas públicas .....	77
6. Experiências do Reino Unido em execução de políticas centradas no cidadão, por meio da governança colaborativa .....	88
7. Participação popular na aprendizagem política – o caso dos pactos de mobilidade da Catalunha .....	95
8. Concluindo – inovando o valor público por meio da participação social .....	103
Apêndice 1 – Diretrizes da OCDE para a formulação aberta e inclusiva de políticas públicas .....	113
Referências .....	105

## ✚ CAPÍTULO II

### **REFLEXÕES SOBRE A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À FORMA DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DO ESTADO ..... 117**

Elisabete Ferrarezi e Clarice G. Oliveira

Resumo .....	117
Introdução .....	118
1. Complexidade da administração e das políticas públicas .....	119
2. Um novo Estado? .....	121
3. Emergência, inovação social e resiliência .....	123
4. Os legados históricos da burocracia brasileira .....	124

5. Breves considerações sobre teorias de participação social .....	125
6. A participação social no Brasil: mecanismos e exemplos .....	127
7. Considerações finais .....	135
Referências .....	137

## **CAPÍTULO III**

### **MODELOS DE CONTROLE E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAIS EXISTENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ..... 143**

Núria Cunill Grau

1. Antecedentes .....	143
2. Definições .....	144
3. Mecanismos transversais da CS e PS .....	151
4. Modelo da PS na administração direta (associado aos ministérios: formulação e acompanhamento de políticas) .....	176
5. Modelos da PS nas autarquias especiais (agências reguladoras) e nas outras autarquias (universitárias e regionais) .....	243
6. Modelo de PS nas fundações públicas (não existe, com exceções) .....	274
7. Modelo da PS nas empresas estatais e assemelhadas (não existe, com exceções) .....	281
8. Modelo da PS nas entidades paraestatais (não existe, com exceções) .....	286
9. Modelo da PS em entidades de colaboração .....	288
10. Instâncias/mecanismos da PS em órgãos centrais de controle .....	290
11. Capacitação e sensibilização para o CS .....	293
12. Conclusões .....	295
Referências .....	305
Anexo 1 – Órgãos colegiados da APF .....	321
Anexo 2 – Descrição conselhos consultivos .....	324
Anexo 3 – Descrição conselhos deliberativos e paritários: CNAS, CONANDA e CNDI .....	340
Anexo 4 – Conselhos deliberativos com participação majoritária da sociedade .....	353
Anexo 5 – Casos especiais de conselhos deliberativos: CGPBF .....	365
Anexo 6 – Resoluções CNAS – Ano 2009 .....	369
Anexo 7 – Resoluções CNS – Ano 2009 .....	386
Anexo 8 – Resoluções CNDI – Ano 2009 .....	388
Anexo 9 – Resoluções CONANDA – Ano 2009 .....	389
Anexo 10 – Fundações de Direto Público .....	390





# APRESENTAÇÃO

Samuel A. Antero\*

A série de publicações intitulada “Inovação na gestão pública” resulta da exitosa cooperação técnica entre a Secretaria de Gestão Pública (Segep) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) e nasceu da necessidade de organizar e disseminar o conhecimento produzido na secretaria sobre a temática de gestão pública.

Essa cooperação tem como objetivo a identificação de novos paradigmas e soluções para a gestão pública democrática voltada para resultados e tem possibilitado ao governo brasileiro avançar nos estudos e debates sobre alternativas de organização do aparelho governamental e modelos de avaliação de desempenho e resultados.

O sexto volume dessa série apresenta uma coletânea de três textos sobre a questão da participação social. O primeiro texto, produzido pelo professor Mark Evans, no âmbito da cooperação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com a União Europeia, fornece conhecimentos, tanto acadêmicos quanto práticos, sobre as práticas europeias de ponta relacionadas à participação social. Isso envolve a aplicação de uma gama de ferramentas para identificar e compartilhar melhores práticas, diagnosticar o que funciona em diferentes contextos sociais, compatibilizar diferentes métodos de envolvimento com diferentes fins e identificar onde o envolvimento do cidadão pode ser útil em quatro pontos de decisão no processo político (direção estratégica, formulação de políticas, execução de políticas e aprendizagem política). Além disso, o estudo também oferece uma seleção de estudos de caso de toda Europa, a cada ponto de decisão.

O segundo texto, elaborado por Elisabete Ferrarezi e Clarice G. Oliveira e apresentado no V Congresso Consad de Gestão Pública, ocorrido em Brasília

---

\* Diretor nacional do projeto “Inovação na Gestão Pública” e aluno de PhD da ANZSOG Institute for Governance at the University of Canberra, Austrália.

em junho de 2012, problematiza a efetividade dos espaços e mecanismos de participação social do Brasil do ponto de vista do processamento de políticas públicas dentro do aparato burocrático a partir de conceitos derivados das teorias de complexidade, participação e burocracia com a intenção de contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento desse campo.

O último texto, desenvolvido por Núria Cunill Grau em setembro de 2012, no âmbito da cooperação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), contém um levantamento, realizado em 2009, dos diferentes instrumentos que facilitam a participação e o controle social na Administração Pública Federal do Brasil associados aos diferentes modelos organizacionais existentes.

Ressalte-se, por fim, que esta publicação não reflete as diretrizes ou orientações de governo. Trata-se de importante material de pesquisa que poderá, talvez, inspirar melhorias no aparelho de Estado no Brasil como resposta aos desafios de uma gestão pública democrática voltada para resultados.





# CAPÍTULO I

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIÇÕES APRENDIDAS DA EUROPA

Mark Evans<sup>1</sup>

### RESUMO EXECUTIVO

#### CONTEXTO

Este estudo faz parte de um diálogo mais amplo sobre governança pública entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro (em parceria com o Secretariado-Geral da Presidência) e a Diretoria-Geral de Recursos Humanos da União Europeia (UE). O diálogo enfoca a troca de experiências sobre o tema participação social com a União Europeia, com o objetivo geral de fornecer conhecimentos, tanto acadêmicos quanto práticos, sobre as práticas europeias de ponta relacionadas à participação pública. Isso envolve a aplicação de uma gama de ferramentas para identificar e compartilhar melhores práticas, diagnosticar o que funciona em diferentes contextos sociais, compatibilizar diferentes métodos de envolvimento com diferentes fins e identificar onde o envolvimento do cidadão pode ser útil em quatro pontos de decisão no processo político (direção estratégica, formulação de políticas, execução de políticas e aprendizagem política). Além disso, o estudo também oferece uma seleção exemplar de estudos de caso de toda Europa, a cada ponto de decisão.

---

1 O professor Mark Evans é o diretor do Instituto de Governança ANZSOG.

## A CONTRIBUIÇÃO DESTE ESTUDO

Espera-se que este estudo sirva para os governos adotarem processos de solução de problemas em resposta a mudanças sociais. Visa, principalmente, ser um documento de referência para gestores públicos responsáveis pela gestão e execução de diferentes formas de governança centrada no cidadão. Entretanto, não foi escrito como uma solução do tipo ‘tamanho único’ para os desafios críticos da participação social. Representa um ponto de partida para o diálogo constante entre o Governo Federal, outros parceiros de governança e, principalmente, os próprios cidadãos, sobre a melhor maneira de solucionar problemas sociais, canalizar recursos escassos e se preparar para o futuro.

Este estudo abrange cinco pontos principais:

- Um resumo das melhores práticas internacionais, com detalhes sobre os pressupostos chave encontrados na atual literatura acadêmica e também na literatura baseada em práticas concretas sobre participação social na Europa, e suas implicações em termos de melhores práticas.
- Uma ferramenta para diagnosticar o que funciona em diferentes contextos sociais – o modelo CLEAR.
- Taxonomia para compatibilizar diferentes métodos de envolvimento com diferentes fins.
- Um dispositivo heurístico para identificar onde o envolvimento de cidadãos pode ser útil em diferentes pontos de decisão no processo político.
- Detalhes de estudos de caso exemplares originários de toda a Europa a cada ponto de decisão, incluindo experiências de três países que refletem culturas políticas e sociais contrastantes. Dinamarca, Espanha e Reino Unido foram selecionados para esses fins.

## A ESTRUTURA DO ESTUDO

Este trabalho foi organizado em seis capítulos e uma conclusão. O capítulo 1 fornece uma visão geral do pensamento acadêmico e prático sobre: (a) méritos e deméritos da participação social; (b) as principais questões de formulação que informam a metodologia de envolvimento; e (c) identificação das capacidades de gestão pública necessárias para produzir resultados eficazes de

política centrada no cidadão. O argumento é que, embora a participação tenha se tornado um ingrediente fundamental na tomada de decisão e execução de políticas públicas na Europa, os problemas de participação na prática não são plenamente compreendidos. A conclusão da literatura acadêmica e prática não é a de que é preciso maior participação, mas sim uma participação de mais qualidade. O capítulo 2 aponta que a pesquisa acadêmica existente, bem como as pesquisas baseadas em dados concretos, não fornece conhecimento suficiente sobre o potencial estratégico da governança centrada no cidadão, havendo poucos diagnósticos disponíveis para ajudar governos e comunidades a identificar formas de envolvimento que funcionem melhor em cada contexto. Esse capítulo apresenta uma ferramenta de diagnóstico – o modelo CLEAR – concebido para esses fins. A ferramenta CLEAR ajuda organizações públicas a entender melhor sobre participação pública, identificar pontos fortes e problemas relacionados a participação e, subsequentemente, selecionar estratégias mais abrangentes para melhorar a participação pública.

O capítulo 3 aponta que as taxonomias existentes sobre envolvimento de cidadãos não são suficientemente detalhadas, e tendem a focar principalmente os graus de envolvimento em vez da pertinência de tipos específicos de iniciativa (por exemplo, júris de cidadãos ou painéis de usuários) em circunstâncias sociais específicas. É apresentada uma taxonomia mais detalhada e eficaz, que compatibiliza diferentes métodos de envolvimento com diferentes fins, identificando quatro pontos de decisão no processo político que potencialmente se beneficiariam do envolvimento de cidadãos: direção estratégica, formulação de políticas, execução de políticas e aprendizagem política.

- Localização – o programa foi avaliado como inovação bem sucedida com base na localização e história da instituição.
- Novidade – o programa demonstra um salto de criatividade em relação à prática existente.
- Significância – o programa trata com sucesso um problema-chave de interesse ‘público’.
- Utilidade – a inovação facilitou as coisas para o governo.
- Eficácia – o programa alcançou resultados tangíveis para a cidadania.
- Longevidade – a inovação mostra-se adequada para alcançar resultados ao longo do tempo.
- Replicabilidade – o programa, ou aspectos dele, é promissor para inspirar o sucesso da replicação por outras entidades governamentais.

Os capítulos 4, 5, 6 e 7 trazem exemplos oriundos da prática na União Europeia e em três estados europeus que representam culturas políticas e sociais bem distintas: Dinamarca (Europa setentrional), Espanha (Europa meridional) e Reino Unido (Europa ocidental).

## PRINCIPAIS RESULTADOS

O capítulo 1 observa que, apesar de a participação ter se tornado um ingrediente especial na tomada de decisão e execução de políticas públicas na Europa, na prática os problemas de participação não são amplamente compreendidos. A conclusão derivada de boa parte da literatura acadêmica e da prática é a de que se faz necessária uma participação mais qualificada, e não apenas maior participação.

O capítulo 2 aponta que a pesquisa acadêmica existente, bem como as pesquisas baseadas em dados concretos, não fornece conhecimento suficiente sobre o potencial estratégico da governança centrada no cidadão, havendo poucos diagnósticos disponíveis para ajudar governos e comunidades a identificar formas de envolvimento que funcionem melhor em cada contexto. Esse capítulo apresenta uma ferramenta de diagnóstico – o modelo CLEAR – concebido para estes fins. A ferramenta CLEAR ajuda organizações públicas a entender melhor sobre participação pública, identificar pontos fortes e problemas relacionados a participação e, subsequentemente, selecionar estratégias mais abrangentes para melhorar a participação pública.

O capítulo 3 aponta que as taxonomias existentes sobre envolvimento de cidadãos não são suficientemente detalhadas, e tendem a focar principalmente os graus de envolvimento em vez da pertinência de tipos específicos de iniciativa (por exemplo, júris de cidadãos ou painéis de usuários) em circunstâncias sociais específicas. É apresentada uma taxonomia mais detalhada e eficaz, que compatibiliza diferentes métodos de envolvimento com diferentes fins, identificando quatro pontos de decisão no processo político que potencialmente se beneficiariam do envolvimento de cidadãos: direção estratégica, formulação de políticas, execução de políticas e aprendizagem política.

Os capítulos 4, 5, 6 e 7 apresentam ilustrações de estudos de caso originários da União Europeia e de três países que refletem culturas políticas e sociais contrastantes – Dinamarca, Espanha e Reino Unido. Esses casos foram selecionados com base nos seguintes critérios:

- a.** localização – o programa foi avaliado como inovação bem sucedida com base na localização e história da instituição;
- b.** novidade – o programa demonstra um salto de criatividade em relação à prática existente;
- c.** significância – o programa trata com sucesso um problema-chave de interesse ‘público’;
- d.** utilidade – a inovação facilitou as coisas para o governo;
- e.** eficácia – o programa alcançou resultados tangíveis para a cidadania;
- f.** longevidade – a inovação mostra-se adequada para alcançar resultados ao longo do tempo;
- g.** replicabilidade – o programa, ou aspectos dele, é promissor para inspirar o sucesso da replicação por outras entidades governamentais.

Treze observações chave sobre as condições ideais para a governança centrada no cidadão podem ser derivadas desses estudos de caso:

- A concepção e a execução de políticas centradas no cidadão dependem de seus fins – é importante ter clareza sobre esses fins desde o início (por exemplo, democratização profunda ou *feedback* sobre serviços), porque isto implicará em estilos muito diferentes de participação (INVOLVE, 2005).
- A importância do lugar – a concepção e a execução de políticas centradas no cidadão possuem diferentes significados em diferentes lugares – achave é descobrir o que funciona no contexto em que você está trabalhando. Essa filosofia inevitavelmente conduzirá à produção coparticipativa dos cidadãos.
- O uso de ferramentas de diagnóstico tais como o modelo CLEAR ajuda a identificar o que funciona (LOWNDES *et al.*, 2006), mas somente se a ferramenta for aliada à análise participativa junto a comunidades alvo.
- A autoavaliação com a utilização do modelo CLEAR permite que os governos façam diagnósticos dos pontos fortes e fracos de suas iniciativas de participação pública.
- A mobilização social para assuntos específicos é necessária antes da intervenção e da aplicação de metodologias de envolvimento (ver INVOLVE, 2005; PUTNAM, 1995; USAID, 2008).

- Representatividade e eficácia são cruciais para garantir a continuidade do envolvimento (MIHALY, 2010).
- O uso de instituições existentes, onde possível, faz com que os participantes se sintam confortáveis. E a escolha por eles, quando possível, dessas instituições aumenta o potencial de sucesso (por exemplo, fóruns comunitários, clubes esportivos, igrejas ou outras instituições sociais ou sistemas de júris criminais).
- A participação não é apropriada em todas as áreas de tomada de decisão – precisamos saber identificar onde e quando ela é apropriada! As pesquisas conduzidas sobre esse assunto ainda são insuficientes. Quando o envolvimento não é necessário? Quando a consulta é apropriada? Quando a coprodução é crucial e de que forma?
- Quando o governo é visto como a principal barreira para a participação, outras organizações ou atores socialmente aceitos devem desempenhar este papel (movimentos sociais, por exemplo). O governo deve se ver principalmente como um facilitador da governança centrada no cidadão.
- Se o governo desempenhar os papéis de facilitador e executor, ambos requerem capacidades específicas que frequentemente estão ausentes nos serviços públicos.
- A capacidade de perceber falhas na provisão de serviços, ou nos métodos de execução, é essencial para que a inovação do serviço público possa ocorrer.
- Novas tecnologias podem estimular inovações e apoiar o sucesso de sua implantação.
- Questões de concepção (ou seja, como as coisas são feitas) são cruciais para alcançar resultados progressivos. Os itens 1-12 podem constituir obstáculos para a solução de problemas, com consequências danosas, se executados de modo precário.

A inovação do valor público<sup>2</sup> requer, portanto, a adoção de pelo menos quatro princípios de gestão de valor público:

- 2 Por inovação de valor público, entendemos a criação e implantação de novos produtos, serviços e métodos de entrega por meio da colaboração de cidadãos e grupos de interesse, que produzam resultados socioeconômicos positivos para a cidadania. Isso requer o desenvolvimento de um aprendizado por parte órgãos públicos com capacidade de absorver novas formas de conhecimento e desafiar formas tradicionais de formulação e execução de políticas, além de servidores públicos que possam trabalhar efetivamente em um sistema de *soft governance* (governança branda).

**Princípio 1:** o papel do governo local deve nortear-se pela busca de valor público sustentado pelo compromisso com uma ética de serviço público.

**Princípio 2:** centros de decisão em estruturas governamentais locais devem incluir parceiros chave na governança, bem como um equilíbrio de forças (painéis de serviço público com cidadãos locais, representantes políticos, grupos de interesse sobre governança e suporte técnico). Isso deve ser organizado em torno de comunidades de prática.

**Princípio 3:** a tarefa chave dos gestores públicos deve ser a de facilitar a determinação de valor público por meio das comunidades de prática.

**Princípio 4:** estruturas de governança devem usar uma abordagem de aprendizagem participativa para os desafios de execução dos serviços, ou seja, devem integrar uma abordagem centrada no cidadão ao plano de trabalho da organização.

Esses princípios ajudarão a trazer a política de volta às discussões e execução operacional das políticas em um momento em que a posição pública das instituições governamentais atingiu seu ponto mais baixo. Ajudarão ainda a estimular a solução de problemas, e a reflexão entre as organizações públicas comprometidas com a entrega de valor público.

A aplicação desses princípios teria implicações práticas dramáticas para os planos de trabalho de governos locais. Entretanto, esses estão muito alinhados com as forças propulsoras e as prioridades temáticas das agendas locais. Cinco práticas de valor público seriam particularmente importantes para a governança local:

**Prática 1:** em uma época de contenção de despesas, os gestores públicos precisam compreender o ambiente das redes locais e regionais, mediante sondagem do campo de ação, identificando todos os parceiros potenciais e seus recursos e introduzindo-os nas comunidades de prática locais.

**Prática 2:** gestores públicos precisam desenvolver fortes relações de trabalho com organizações de base comunitária que possuam recursos cruciais para a criação de valor público.

**Prática 3:** a determinação de valor público demandará a integração de novos métodos de envolvimento, no qual gestores públicos deverão estabelecer regras deliberativas claras e indicadores inteligentes de desempenho ligados diretamente aos objetivos políticos negociados com os membros eleitos. Entretanto, deve-se evitar uma abordagem participativa do tipo 'tamanho único'. É importante que as comunidades identifiquem os métodos de envolvimento que funcionam melhor para elas, utilizando abordagens de baixo para cima tais como o modelo CLEAR (PRATCHETT; STOKER; LOWNDES, 2006a&b).

**Prática 4:** sistemas de monitoramento devem ser elaborados para identificar movimentos pró e contra o alcance desses objetivos.

**Prática 5:** planos de trabalho devem estar sujeitos a auditorias e avaliações anuais com sistemas de relatoria eficazes, tanto para os políticos quanto para o público.

Os resultados desse relatório sobre as práticas europeias de ponta em participação pública têm importantes implicações para a natureza da gestão pública e o papel do servidor público nessa era de governança, para o envolvimento do cidadão na formulação, execução e aprendizagem política, e também para a necessidade de estabelecer uma forte base de conhecimentos sobre aquilo que funciona.

## **GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NA ERA DA GOVERNANÇA**

Enquanto a *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP), com sua ênfase em 'economia', 'eficiência' e 'eficácia' continua a fornecer importantes ferramentas dentro do *kit* de ferramentas de gestão pública, elas não são mais suficientes para enfrentar os desafios de provisão de serviços públicos nesta era da governança. Isso ocorre porque a NGP tende a privilegiar o papel dos servidores públicos como árbitros do bem público. A NGP exclui o público das

discussões sobre políticas públicas e sua orientação de mercado está em desacordo com o conceito de serviço público, dialogando melhor com a linguagem do consumidor que com a do cidadão. Nessa era da governança, o envolvimento do cidadão em formulação e execução de políticas públicas tem se tornado crucial para o progresso social. Até mesmo porque tudo que os órgãos públicos fazem requer a produção coparticipativa e comportamentos adaptativos dos cidadãos e frequentemente das partes interessadas (*stakeholders*). O sucesso da reforma do setor público depende também do desenvolvimento de governança centrada no cidadão, sustentada pelo conceito de valor público. Essa é a 'grande ideia' que confere princípios, forma e clareza ao processo de reforma e ao confronto do desafio da integridade.

Entretanto, o estabelecimento de uma cultura de inovação de valor público é central para o alcance dessa meta.

## **O ENVOLVIMENTO DO CIDADÃO NA FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E APRENDIZAGEM POLÍTICA**

A principal conclusão dessa revisão das práticas europeias de ponta não é de que precisamos de maior participação, mas sim de participação qualificada, visando à criação de valores públicos. Participação qualificada requer melhor compreensão das dificuldades de trabalhar com cidadãos para mudar o modo como as decisões são tomadas e implantadas. Apesar do enorme crescimento da prática e teoria participativas, ainda há pouco conhecimento compartilhado entre todos os envolvidos. A prática participativa surgiu de várias disciplinas e em muitos setores, frequentemente bem distantes um do outro, e a falta de comunicação eficaz entre essas disciplinas e as comunidades de prática tem limitado as oportunidades de troca de conhecimentos e o desenvolvimento efetivo da teoria e da prática. Entretanto, há evidências importantes nesse relatório de que a evolução nos conceitos de formulação pode fornecer aos gestores públicos uma oportunidade única para estabelecer comunidades de prática em governança centrada no cidadão, dedicadas à criação e entrega de valor público.

## **O ESTABELECIMENTO DE UMA FORTE BASE COMPARATIVA DE CONHECIMENTOS SOBRE AQUILO QUE FUNCIONA**

Fica também evidente nesta pesquisa que as experiências europeias em inovações democráticas que visam aumentar a participação de cidadãos

na formulação estratégica, entrega e aprendizagem de estratégias tornam-se cada vez mais comuns. Entretanto, a avaliação empírica do impacto dessas iniciativas permanece relativamente inexplorada (MICHELS, 2012). Há poucas evidências sugerindo que os resultados de tais iniciativas gerem impactos nas políticas públicas. De fato, diversos estudos enfatizam o papel que públicos específicos desempenham: na legitimação das decisões tomadas; nas propostas de avaliação de mercado; na viabilização de supervisão popular; e na melhoria da solidariedade social e confiança no governo (*vide* GOODIN; DRYZEK, 2006; MICHELS, 2012). Além disso, embora tenhamos uma noção relativamente boa sobre o que funciona para melhorar a participação, temos uma compreensão mais limitada de como transpor as experiências progressivas para novos contextos, ou quais órgãos estão mais habilitados para facilitar a governança centrada no cidadão. É digno de nota que governos europeus busquem cada vez mais organizações não governamentais (ONGs) para formular, facilitar e relatar processos deliberativos.

A NGP também tende a privilegiar certas formas de conhecimento (por exemplo, dados econômicos quantitativos), em detrimento do conhecimento qualitativo que é mais difícil de coletar ou medir. Entretanto, vivemos numa era de *soft governance* que requer a coleta de dados qualitativos, pois o desenvolvimento de comportamentos adaptativos e de produção coparticipativa dos cidadãos e *stakeholders* requer uma compreensão do que os cidadãos pensam e como eles se comportarão em resposta a várias intervenções sociais. Em síntese, a habilidade das organizações públicas de se adaptarem e absorverem novas formas de conhecimento é uma condição para o progresso social. Esses resultados sugerem que ainda temos um caminho a percorrer para estabelecer uma forte base comparativa de conhecimento sobre aquilo que funciona.

Resumindo, a participação pública que reconheça a importância da formulação e a necessidade de compartilhar o poder pode trazer ganhos radicais para a qualidade de vida. Pode contribuir para criar cidadãos mais ativos, ajudar na gestão de problemas complexos, na formulação e entrega de serviços públicos, promover novas relações de colaboração exigidas pela governança no século 21, e desenvolver a conscientização política, habilidades, confiança, e ambição no âmbito da cidadania. A participação pública é, portanto, não apenas o ingrediente essencial da tomada de decisão e entrega de políticas públicas, mas uma medida chave da qualidade de vida democrática.

# 1. COMPREENDENDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA TEORIA E NA PRÁTICA

## 1.1 OBJETIVO

O objetivo deste capítulo é fornecer uma visão geral do pensamento acadêmico e prático sobre: (a) méritos e deméritos da participação social; (b) as principais questões de formulação que informam a metodologia de envolvimento; e (c) identificação das capacidades de gestão pública necessárias para produzir resultados eficazes de política centrada no cidadão.

## 1.2 QUAL É A DIFERENÇA ENTRE A COMPREENSÃO BRASILEIRA E EUROPEIA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL OU PÚBLICA?

Observa-se que os europeus tendem a usar o termo participação ‘pública’ em vez de ‘social’, embora os termos possam ser usados alternadamente. Participação pública é difícil de definir porque significa diferentes coisas para diferentes pessoas e organizações. De certo modo, definir participação na tomada de decisões deveria ser simples. Deveria meramente envolver uma pergunta – o povo decide? Se não, então ele não participa significativamente. Entretanto, isto depende, é claro, dos fins do envolvimento. Os fins podem ser puramente educativos, sobre cidadania ou testes mercadológicos de uma nova ideia. O problema é que a retórica dos formuladores de políticas frequentemente enfatizam a importância da participação quando, na prática, o que eles realmente fazem é uma consulta entre tomadores de decisão e cidadãos. Na verdade, a ideia em si de compartilhar o processo decisório não é palatável para a maioria dos formuladores de políticas. Eis porque um dos principais desafios da governança contemporânea é o problema de compartilhar o poder, de modo significativo, com cidadãos, *stakeholders* ou outros governos.

O mérito de uma visão participativa de tomada de decisão é realmente uma questão normativa e pode ser expressa em termos de uma visão elitista *versus* uma visão participativa de democracia. A primeira é uma teoria realista que enfatiza a crença no inevitável domínio da elite e nos limites da participação pública em assuntos públicos. Nessa concepção limitada de democracia, tirando o processo de votar, a participação política não é considerada uma medida importante da qualidade de vida democrática. A representação política ou resposta da elite aos governados é considerada mais importante.

Essa conceituação elitista, ou 'de cima para baixo' da democracia inclui as seguintes formas de instituições e processos políticos: um sistema eleitoral no qual quem ganha mais votos vence, mesmo se não for a maioria (50% + 1); o Executivo tem ascensão sobre o Legislativo; o acesso às informações do governo é limitado; os níveis de participação no sistema governamental são baixos; desigualdades persistem em relação ao recurso ao poder; um Estado centralizado; e uma imprensa vulnerável a manipulações do governo.

Em contrapartida, uma visão participativa de democracia teria como meta principal o estabelecimento do pluralismo, por meio de um conceito de sociedade liderado pelo interesse nacional e pela criação de instituições políticas democráticas e processos baseados no controle social e na igualdade política. Exemplos de instituições e processos que refletem essa visão 'de baixo para cima', ou participativa, de democracia incluem: a proteção dos direitos individuais; liberdade de informação e outras formas de governo aberto; sistema eleitoral baseado na representação proporcional; descentralização e devolução territorial de poderes; e altos níveis de participação no sistema de governo ancorados nos conceitos complementares de controle popular e igualdade política.

O teste decisivo da visão participativa de democracia é a capacidade que um governo tem de dar poder a população a desempenhar um papel ativo no governo (*vide* BEETHAM, 1988; EVANS, 2003). De fato, como aponta Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade* (KNOPF, 1999), a qualidade da democracia deve ser medida tanto pelo modo como as decisões são tomadas quanto pelas próprias decisões tomadas e suas implicações sobre a conscientização política ou democrática de seus cidadãos.

Vale ainda notar que o escopo do que é considerado preocupação com participação social é mais amplo do que nas nações europeias desenvolvidas, incluindo questões de integridade da administração pública ou o que os acadêmicos brasileiros chamam de 'controle social' (CUNILL, 2010). Isso também é uma preocupação nos países candidatos a adesão à União Europeia que estão passando por um rápido processo de democratização.

### 1.3 QUAIS SÃO OS MÉRITOS DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?

Durante as últimas duas décadas tem aumentado o número de pesquisadores e instituições contemporâneas argumentando que a participação pública é essencial para a boa formulação de políticas (*vide*: Rede de Pesquisa em Política Canadense, 2003 & 2007; Edwards, 2008; Instituto Europeu de

Participação Pública, 2009; Fischer, 1993; Hajer & Wagennar, 2003; Hendriks, 2005; Involve, 2005 & 2009; Lowndes, Pratchett e Stoker, 2001; OECD, 2001; Parkinson, 2004; Rowe e Frewer, 2000; USAID, 2009). Essa literatura pode, *grasso modo*, ser organizada em torno de justificativas instrumentais e normativas para aumentar a participação pública em política e execução operacional.

### 1.3.1 Justificativas instrumentais

O valor da participação pública na formulação de políticas pode ser concebido através de lentes instrumentais – isto é, vale a pena tê-lo como um meio de alcançar algo considerado ‘um bem’. Por isso, certos autores argumentam que ele pode ser usado como ferramenta para melhorar a confiança nas instituições públicas. Rowe e Frewer (2000) e Bourgon (2009) notam que a confiança no governo tem declinado desde a Segunda Guerra Mundial. De fato, Rowe e Frewer (2000), Abelson *et al.* (2003) e Leighninger (2010) argumentam que o aumento do envolvimento público na formulação de políticas pode ser visto como uma resposta à perda de confiança nas instituições governamentais. Essa é uma tendência observada pela primeira vez no livro *A Cultura Cívica*, de Almond e Verba, de 1963. A participação pública na formulação de políticas também pode ser vista como uma ferramenta para resolver os problemas complexos ou perversos enfrentados pelos administradores públicos – por exemplo, mudanças climáticas, conservação de energia, governança sobre água. Fung (2006), Bourgon (2007) e USAID (2009) argumentam que a participação pública pode ajudar a promover: compilação das melhores evidências disponíveis e uma oportunidade para os tecnocratas ficarem melhor informados sobre as consequências de diferentes opções, reduzindo a incerteza e o risco. A participação pública também pode ajudar a alavancar recursos mediante a criação de oportunidades para encontrar parceiros que possam ajudar na implantação de soluções políticas (FOLEY; MARTIN, 2000; SMITH, 2003). Além disso, avanços tecnológicos e uma cultura de consumo amadurecida devem tornar mais viável a tomada de decisões participativa e ajudar a: resolver problemas de sobrecarga de informação, através da filtragem inteligente de informação e da desagregação de preferências; fornecer informações básicas sobre direitos e responsabilidades da cidadania; informar e educar sobre política e assuntos de interesse público; orientar eleitores a decidirem sobre candidatos, partidos e assuntos do processo eleitoral; promover/oferecer oportunidades para os cidadãos discutirem sobre assuntos

públicos, projetos de lei, problemas sociais (permitir a experiência de análise de assuntos complexos); promover/oferecer oportunidades de comunicação entre cidadãos e políticos; orientar cidadãos através da selva crescente de informações governamentais e oficiais disponíveis.

### 1.3.2 Justificativas normativas

O valor da participação pública na formulação de políticas também pode ser concebido por meio de lentes normativas – isto é, como um ingrediente essencial de um modo de vida democrático liberal. Sob essa perspectiva, argumenta-se que a democracia não é apenas o exercício do voto a cada três, quatro ou cinco anos. O exercício da democracia requer um envolvimento contínuo com os cidadãos. Essa ênfase no papel dos cidadãos na formulação e execução de políticas é vista como um método importante para gerar legitimidade e senso de apropriação das intervenções governamentais. Curtain (2003) e Foley e Martin (2003) observam que o envolvimento de cidadãos no início do processo político cria um suporte mais amplo para as opções e soluções políticas, reduzindo o risco associado a novas iniciativas e, portanto, tornando as políticas governamentais mais eficazes e legítimas.

Talvez a expressão mais influente deste argumento possa ser encontrada na abordagem de Gestão de 'Valor Público' (GVP). Mark Moore (1995), que cunhou essa frase, basicamente argumenta que os serviços públicos podem adicionar valor à sociedade da mesma maneira que as organizações privadas com fins lucrativos criam valor para seus acionários e grupos *stakeholders*. Consequentemente, a intervenção pública pode estar circunscrita pela necessidade de alcançar resultados sociais e econômicos positivos para os cidadãos. O que constitui ou não um valor público deve ser determinado coletivamente, através de discussões envolvendo servidores públicos, principais *stakeholders* e o público. Conceitualmente, a noção de valor público tem ressonância com outros discursos de modernização que buscam lidar com os limites do modelo de democracia liberal, para atender às necessidades dos cidadãos tais como Novo Localismo (ALDRIDGE; STOKER, 2002), capital social (PUTNAM, 1995) e democracia deliberativa (FISCHER 1993, 2003; PARKINSON 2004).

Do mesmo modo que Christopher Hood (1995) identificou a emergência de um novo Movimento Internacional de Gestão Pública em meados de 1990; uma observação similar pode ser feita com relação ao GVP no novo milênio. Um pequeno número de *think tanks* centristas no Reino Unido, tais

como o IPPR (Institute of Public Policy Research), a Fundação do Trabalho, Demos, Involve e a Fundação dos Jovens adotaram valor público como seu conceito preferido de modernização para revigorar o setor público e trazê-lo para mais perto das pessoas. Além disso, diversos projetos de estado centrados em valor público emergiram na Austrália (por exemplo, o Escritório Nacional de Informações Econômicas), na Alemanha (a comissão de Serviço Social e o movimento *Red Tape*) e na França (o Ministério da Transformação e o processo de descentralização francês). Além disso, as organizações que oferecem serviços civis/públicos de capacitação, tais como a Escola de Governo da Austrália-Nova Zelândia, a Escola Kennedy de Harvard, a Academia de Governança da China e a Escola Nacional de Governo do Reino Unido começaram a integrar o conceito de valor público em seus cursos executivos.

Já houve diversos “flertes” de governos com o conceito de valor público. Por exemplo, no Reino Unido, durante a gestão do Primeiro Ministro Tony Blair, que se deu logo em seguida à ação da Criação de Valor Público por Gavin Kelly e Stephen Muers na Unidade Estratégica em 2002, diversos lobistas do alto escalão incluíram referências para alcançar valor público em documentos sobre políticas e palestras públicas (ver BALLS, 2002; BLUNKETT, 2003a&b, 2004; RAYNSFORD, 2003; TURNBULL, 2002). De fato, segundo a Fundação do Trabalho, diversas organizações públicas britânicas trabalham com quadros de avaliação sobre valor público desde 2006, incluindo a BBC, o Departamento de Cultura, Mídia e Esporte e o *Victoria and Albert Museum*, além de iniciativas municipais de reciclagem, como a da região administrativa de Lewisham, na área metropolitana de Londres. Entretanto, uma análise mais apurada evidencia que as experiências em valor público tendem a ser caracterizados por diferentes modelos de decisão – sustentados por concepções diferentes de democracia e refletindo diferentes modalidades de envolvimento público.

#### **1.4 QUAIS SÃO OS ARGUMENTOS CONTRA A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA?**

Aparentemente, o valor da participação parece óbvio, por fornecer uma ampla base de legitimidade para o governo e para as mudanças políticas. Walters *et al.* (2000), entretanto, oferecem uma visão oposta, argumentando que um grande número de estudiosos acreditam que a participação pública na formulação de políticas é uma ferramenta mais problemática do que essencial para melhorar a formulação e execução de políticas. Vale a pena

discutir aqui duas dificuldades potenciais. Primeiro, o processo de sondar um amplo espectro de opiniões e incorporar os interesses que elas representam ao processo de tomada de decisão pode conduzir a uma sobrecarga de informação e tornar a tomada de decisão lenta e morosa. Segundo, o conflito aberto entre grupos competitivos em última instância conduz ao clientelismo e ao privilégio de certos grupos de elite. Um interesse regional ou aliança de interesses regionais poderiam vir a prevalecer na guerra das ideias e então haveria uma mobilização enviesada a favor daquele interesse regional ou aliança de interesses regionais. Isso conduziria a uma participação mais limitada.

Os obstáculos à aplicação eficaz da GVP em democracias representativas têm sido bem documentados e incluem: resistência profissional e parlamentar, e dependência de trajetória (*path dependence*); falta de vontade política; escassez de recursos; e questões de complexidade (*vide* GAINS; STOKER 2009; RHODES; WANNA, 2007). Uma noção de valor público, conforme se argumenta, não se encaixa facilmente no modelo representativo, pois introduz um conceito de interesse público que não é determinado pelo governo em exercício, mas pelos servidores públicos em consulta às comunidades e fornecedores. Esses fatores, entre outros, levaram Francesca Gains e Gerry Stoker (2009, p. 2) a concluir que esse novo “contrato de serviço público” talvez seja mais fácil de ser adotado em contextos locais do que em nível do Poder Executivo, embora em nenhum dos casos a adoção de novas modalidades de trabalho entre políticos, funcionários públicos e cidadãos seja livre de problemas. Vale notar, entretanto, que a maioria das críticas evoluiu para um fluxo de críticas de concepção minimalista sobre valor público, que considera GVP como um método para privilegiar o papel de burocratas nos processos políticos. Esta não foi a intenção de Moore.

Não obstante, avaliações de desempenho dos governos continuam a denunciar: a ausência de envolvimento dos cidadãos na execução de serviços; baixa produtividade e ineficácia; escolhas restritas e resultados parcos para os desfavorecidos; disseminação mínima sobre inovação e melhores práticas; e resposta limitada do governo à opinião pública (*vide*, entre outros, BICHARD, 2005).

## **1.5 QUAIS SÃO AS CONDIÇÕES IDEAIS PARA A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS?**

A literatura europeia mais relevante nessa área remete ao trabalho do Instituto Europeu de Participação Pública (2009), da Europublin (2006), da Involve (2005 & 2009) e de Lowndes *et al.* (2006). Onze observações chave sobre as

condições ideais para a participação de cidadãos podem ser extraídas dessa literatura:

1. A formulação e execução de políticas centrada no cidadão dependem de seus objetivos – é importante ter clareza sobre o objetivo desde o início (por exemplo, democratização profunda ou *feedback* sobre serviços), pois isso conduzirá a estilos muito diferentes de participação (INVOLVE, 2005).
2. A importância do lugar – formulação e entrega de política centrada no cidadão tem significados diferentes em diferentes lugares – a chave é descobrir o que funciona no contexto em que você trabalha. Essa filosofia inevitavelmente conduzirá à produção coparticipativa dos cidadãos.
3. O uso de ferramentas de diagnóstico tais como o modelo CLEAR ajuda a identificar o que funciona (LOWNDES *et al.*, 2006), mas somente se a ferramenta for usada por meio de análise colaborativa com comunidades alvo (ver capítulo 2).
4. A avaliação mediante o uso do modelo CLEAR permite que cada governo local tenha a capacidade de diagnosticar os pontos fortes e fracos de suas iniciativas de participação pública. Atualmente, esta ferramenta está sendo utilizada em toda União Europeia.
5. A mobilização social sobre assuntos específicos é um requisito para a intervenção e aplicação de metodologias de envolvimento do cidadão (*vide* INVOLVE, 2005; PUTNAM, 1995; USAID, 2008).
6. A representatividade e eficácia são elementos cruciais para assegurar a continuidade do envolvimento (MIHALY, 2010).
7. O uso das instituições existentes onde os participantes se sintam à vontade, selecionadas por eles sempre que possível, para aumentar o potencial de sucesso (por exemplo, fóruns comunitários, clubes esportivos, igrejas ou outras instituições sociais ou sistema de júri criminal).
8. A formulação e execução eficazes de políticas centradas no cidadão é um processo de desenvolvimento que requer tempo e recursos e não deve se esperar que saia barato (INVOLVE, 2005).
9. A participação pode não ser o processo mais indicado para todas as áreas de tomada de decisão – é preciso identificar onde e quando ela é apropriada. Não dispomos de pesquisas suficientes sobre quando e que tipo de envolvimento é apropriado, em relação a diferentes

tipos de decisão. Quando é que o envolvimento não é necessário? Quando é que a consulta é apropriada? Quando é que a produção coparticipativa é crucial e de que forma?

10. Quando o governo é visto como a principal barreira para a participação, outras organizações ou atores socialmente aceitos devem ser envolvidos (movimentos sociais, por exemplo,). Os governos devem se considerar como facilitadores da governança centrada no cidadão.
11. Quer o governo desempenhe o papel de facilitador ou de executor, ambos requerem habilidades específicas que frequentemente não estão presentes nos serviços públicos.

Para um conjunto de condições alternativas (mas que se sobrepõem), *vide* os Princípios Norteadores da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) que tratam da formulação aberta e inclusiva de políticas públicas (2009, p. 79), presente no anexo 1.

## **1.6 QUE HABILIDADES DE GESTÃO PÚBLICA SÃO NECESSÁRIAS PARA EXECUTAR RESULTADOS EFICAZES DE POLÍTICAS CENTRADAS NO CIDADÃO?**

Quais as implicações de uma agenda de participação social para a gestão pública? Como Gerry Stoker (2006, p.16) observa, o paradigma do valor público requer um compromisso com metas mais amplas do que as previstas nos regimes de gestão tradicionais e NGP, em que os gestores têm a tarefa de trabalhar com a direção de redes de discussão e execução, bem como de manter a coerência geral do sistema (*vide* quadro 1.1). Isso oferece, nos termos de Stoker, “uma narrativa diferente de reforma” no sentido de que é centrada:

[...] em uma visão mais plena e holística de humanidade, diferente das visões tradicionais ou NGP. As pessoas são motivadas por seu envolvimento em redes e parcerias, por seus relacionamentos com outros, muitas vezes formados no contexto de *status* igual e aprendizado mútuo. Alguns considerarão esta visão atraente, mas os realistas ou cínicos podem preferir permanecer com as visões de gestão pública mais tradicionais ou NGP.

Isso porque esta visão necessariamente envolve a partilha e, algumas vezes, a delegação de poder aos cidadãos. Por isso, uma reforma de gestão

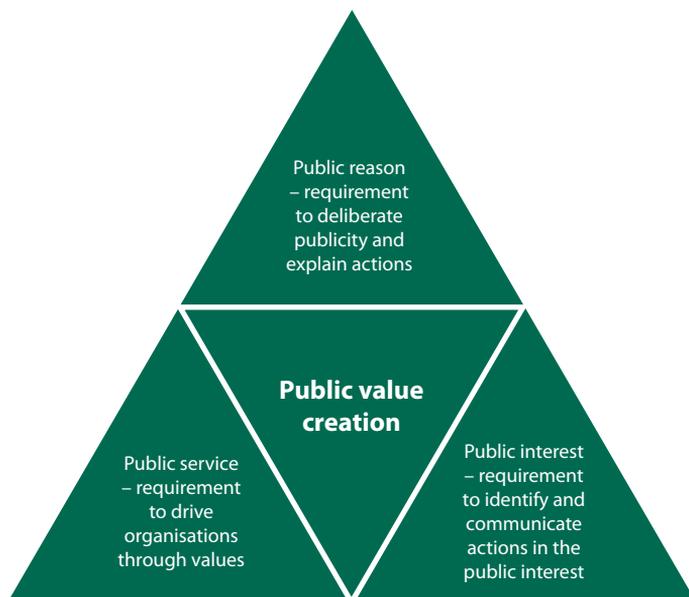
com a agregação de valor público requer novos valores e práticas e, em certas instâncias, a redescoberta de valores e práticas antigas; por exemplo, Barry Quirk (2011), em seu livro seminal *Reimagining Government* (Reimaginando o Governo) enfatiza a centralidade de noções de serviço público, interesse público, e razões para a criação de valor público (ver figura 1.1).

O valor público também tem evoluído para se tornar um mecanismo estratégico para possibilitar que gestores públicos construam comunidades de prática como instrumentos coletivos para a solução de problemas e para o empreendedorismo social. Moore desenvolveu a noção do triângulo estratégico para esse fim (vide figura 1.2). O triângulo estratégico, conforme designação de Moore, pode ser usado por gestores públicos para entender e mediar o relacionamento entre o ‘ambiente que autoriza’ (aqueles que conferem legitimidade), o ‘ambiente da tarefa’ (o que se é solicitado a fazer) e a ‘capacidade produtiva’ (aqueles que proporcionam capacidade organizacional). Isso permite que gestores públicos reflitam sobre quatro problemas chave da governança: o que podemos fazer para agregar valor a este serviço, projeto ou programa? Quais são os recursos necessários para realizar o trabalho? Como este serviço, projeto ou programa cria valor público para nossas comunidades? O que nossas comunidades alvo valorizam quando elas estão bem informadas sobre as escolhas que estão fazendo?

### Quadro 1.1 – Mudando a cultura administrativa

Nova gestão pública	Gestão de Valor Público
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informada por técnicas de gestão do setor privado</li> <li>• Serviços executados com maior flexibilidade, maior autonomia de gestão e adaptados às exigências dos consumidores</li> <li>• Capacitadora (<b>‘direcionamento’</b>)</li> <li>• Certos serviços são executados por meio de parcerias colaborativas com os setores público, privado e voluntário</li> <li>• Serviço de execução auditados para medir economia, eficácia e efetividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O objetivo maior é o de alcançar um valor público que, por sua vez, seja mais efetivo frente aos problemas que mais preocupam o público: abrange desde a execução de serviços aos sistemas de manutenção</li> <li>• Os gestores públicos desempenham um papel ativo em direcionar redes de deliberação e execução</li> <li>• Preferências individuais e públicas são expressas por meio de um processo de reflexão deliberativa sobre insumos e custos de oportunidade</li> <li>• Nenhum setor possui monopólio de serviços públicos</li> <li>• Ética; valores compartilhados são vistos como essenciais</li> <li>• Ênfase no papel dos políticos na alocação dos bens públicos</li> </ul>

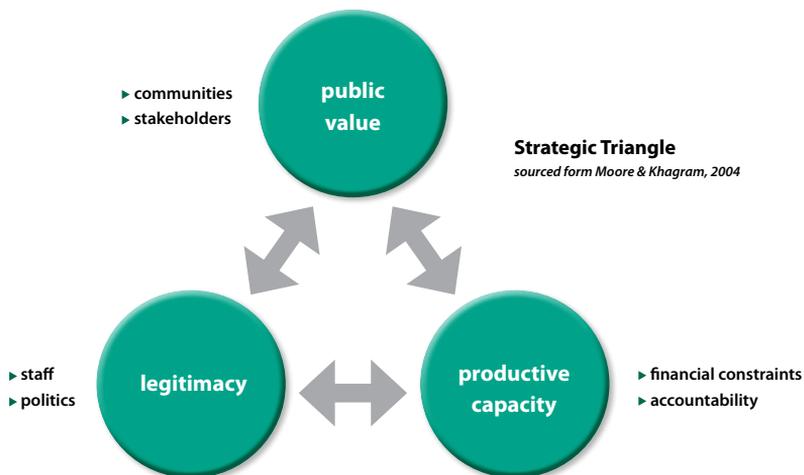
**Figura 1.1 – O triângulo público (versão original em inglês de Quirk, 2011)**



## **1.7 QUAIS OS BENEFÍCIOS PARA O GOVERNO DE UMA ABORDAGEM DE VALOR PÚBLICO?**

Há muitos benefícios, tanto instrumentais quanto democráticos, provenientes da adoção de uma abordagem de gestão pública que incorpore valor público. A busca de valor público – tudo que for feito visa a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e de futuras gerações – ajuda os servidores públicos e outros parceiros de governança a focalizar a solução dos problemas que mais preocupam o público e isso abrange desde a execução de serviços ao sistema de manutenção. Permite ainda o uso eficiente de recursos, de acordo com as necessidades da comunidade, a identificação de novos padrões de necessidade causados pelo aumento da disparidade entre ricos e pobres, por mudanças sociais e padrões demográficos (por exemplo, aumento da expectativa de vida, famílias menores), propiciando o planejamento de longo prazo nas comunidades e a gestão mais criativa das crescentes expectativas dos cidadãos. Para os políticos, não é nada menos que boa prática política, porque dá voz às preferências da maioria silenciosa, essencial para o sucesso eleitoral.

**Figura 1.2 – Triângulo estratégico de Mark Moore (versão original em inglês)**



Nessa era em que a integridade do governo é frequentemente questionada por cidadãos de maneira mais assertiva, a ênfase no desenvolvimento de serviços impulsionados por valores públicos devem nortear as ações de políticos e gestores públicos. A integridade administrativa em nível local requer uma abordagem vinculada a valores. Os benefícios democráticos de uma abordagem de valor público são particularmente significativos em comunidades que estão sob estresse devido a mudanças sociais rápidas (tendências demográficas adversas, por exemplo) ou crises de diversos tipos, desde a desaceleração econômica até a catástrofe ambiental. Essas comunidades são mais capazes de sobreviver e se adaptar se houver um forte senso de solidariedade e coesão social. O Governo Federal desempenha um papel fundamental nesses casos, no aproveitamento das energias e recursos da comunidade para desenvolver capacidades adaptativas. Isso requer um senso comum de responsabilidade pelos problemas comunitários e formas inclusivas de governança política e na execução de serviços. Vale lembrar que isso não diminui o papel dos representantes eleitos. Pelo contrário, deveria melhorar sua capacidade de promover as mudanças fundamentais necessárias para fazer uma diferença na vida das pessoas. Tampouco diminui o papel especializado dos servidores públicos, pois a busca de valor público aumenta a necessidade de tomadas de decisão mais objetivas, baseadas em fatos e informações concretas.

Em síntese, a gestão de valor público (GVP) possibilita o enfrentamento dos desafios que o governo tem na era da governança – a necessidade de responsabilização pelos problemas e soluções de governança por parte da comunidade fornece condições para melhor prestação de contas, maior legitimidade e sustentabilidade, e ainda atende a atração da NGP pelo ‘custo-benefício’. Essa é a ‘grande ideia’ para conferir princípios, forma e clareza ao processo de reforma do setor público e confrontar os desafios de integridade. O quadro 1.2 fornece uma visão das tentativas recentes de medir valor público e aplicar abordagens de gestão de valor. Vale notar que muitas ferramentas para aferir desempenho financeiro em três ou quatro níveis podem ser englobadas dentro de uma abordagem de valor público, pois decorrem do reconhecimento de que análises econômicas estreitas de custo-benefício não fornecem uma compreensão exata do valor em potencial das intervenções sociais<sup>3</sup>

Por isso, a GVP requer novos valores e práticas e, em certas instâncias, a redescoberta de valores e práticas antigas; por exemplo, a noção de serviço público. Mas como inserir a reforma GVP na governança? A governança deve tornar-se o instrumento da busca por valor público através da reforma de normas, valores e regras operacionais do governo. Isto requer a adoção de pelo menos quatro princípios de valor público:

**Princípio 1:** o papel das organizações públicas, em todos os níveis, deve estar circunscrito à busca de valor público e ao compromisso com uma ética de serviço público.

**Princípio 2:** os centros de decisão nas estruturas de governança devem incluir um equilíbrio de forças (painéis de servidores públicos, representantes políticos, apoio técnico).

**Princípio 3:** os gestores públicos devem ser árbitros neutros de valor público.

**Princípio 4:** as estruturas de governança devem usar uma abordagem participativa de aprendizagem para os desafios da execução de serviços.

---

3 *vide*, por exemplo, a avaliação financeira em três níveis do governo do Território da Capital Australiana (2011), em: <<http://www.cmd.act.gov.au/policystrategic/sustainability>>, acessado em 13 de março de 2012).

## Quadro 1.2 – Medindo valor público e aplicando abordagens de gestão de valor público

<b>Medindo valor público</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Modelo <i>Accenture</i> de valor do serviço público</li><li>• Quadro de valores competitivos</li><li>• Indicadores de valor público</li><li>• Indicadores de resultados</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="http://www.accenture.com">www.accenture.com</a></li><li>• <a href="http://www.theworkfoundation.com">www.theworkfoundation.com</a></li><li>• <a href="http://www.papers.ssrn.com">www.papers.ssrn.com</a></li><li>• <a href="http://www.raguide.org">www.raguide.org</a></li></ul>
<b>Aplicando a gestão de valor público</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Modelo de valor público do <i>BBC Trust</i></li><li>• Cidade de Melville</li><li>• Comunidades Justas</li><li>• Estratégia de habitabilidade da Câmara Municipal de Poripua</li><li>• Lente de valor público do Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido</li><li>• Quadro de Retorno de Investimento Social</li><li>• Avaliação financeira em três níveis</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="http://www.bbc.co.uk/bbtrust">www.bbc.co.uk/bbtrust</a></li><li>• <a href="http://www.melvillecity.com.au">www.melvillecity.com.au</a></li><li>• <a href="http://www.clg.uts.edu.au">www.clg.uts.edu.au</a></li><li>• <a href="http://www.pcc.govt.nz">www.pcc.govt.nz</a></li><li>• <a href="http://www.institute.nhs.uk">www.institute.nhs.uk</a></li><li>• <a href="http://www.thesroinetwork.org">www.thesroinetwork.org</a></li><li>• <a href="http://www.cmd.act.gov.au/policystrategic/sustainability">www.cmd.act.gov.au/policystrategic/sustainability</a></li></ul>

Tais princípios ajudarão a trazer a política de volta deliberação e execução operacional de políticas em um momento em que a imagem dos órgãos públicos atingiu seu ponto mais baixo. Ajudarão ainda a promover a solução de problemas, e ao desenvolvimento de órgãos públicos comprometidos com a entrega de valor público.

A aplicação desses princípios também teria implicações práticas dramáticas para os planos de trabalho de governos locais. Entretanto, estes estão muito alinhados com as forças propulsoras e as prioridades temáticas das agendas locais. Cinco práticas de valor público são particularmente importantes para a governança:

**Prática 1:** os gestores públicos precisam compreender o ambiente das redes locais e regionais, mediante sondagem do campo de ação, identificando todos os parceiros potenciais e seus recursos.

**Prática 2:** gestores públicos precisam desenvolver ‘parcerias inteligentes’ através de políticas de fortalecimento comunitário.

**Prática 3:** para assegurar valor público, os gestores públicos devem estabelecer regras deliberativas claras e inteligentes bem como indicadores de desempenho diretamente ligados aos objetivos políticos negociados.

**Prática 4:** devem ser elaborados sistemas de monitoramento para identificar movimentos pró e contra o alcance desses objetivos.

**Prática 5:** os planos de trabalho devem estar sujeitos a auditorias e avaliações anuais com sistemas de relatoria eficazes, tanto para os políticos quanto para o público (EVANS *et al.*, 2010).

## 1.8 RESUMO

A Involve (2005 & 2009) fornece materiais excelentes sobre métodos práticos para o envolvimento de cidadãos e suas aplicações a estudos de casos específicos. A figura 1.3 situa esses modelos de tomada de decisão ao longo de um contínuo no qual a tomada de decisão deliberativa do tipo ‘de baixo para cima’ *versus* as formas consultivas do tipo ‘de cima para baixo’ (‘o governo sabe o que é melhor’) são encontradas em cada extremidade do espectro. Quanto mais nos movemos para o lado deliberativo do contínuo, maior a habilidade dos cidadãos de afetar os resultados da política (EVANS, 2009). Entretanto, tais iniciativas tendem a ser mais a exceção do que a regra. O anexo 2 apresenta uma revisão da utilidade de métodos de participação pública desenvolvidos a partir do trabalho de Abelson *et al.* (2001). Observa-se que, embora a participação tenha se tornado um ingrediente essencial na tomada de decisão e execução de políticas públicas na Europa, na prática, os problemas de participação não são amplamente compreendidos. A prática participativa alcançou um estágio em que, atualmente, atrai quase tanto cinismo quanto entusiasmo. Práticas deficientes, falta de compreensão dos limites e pontos fortes da participação e das tensões que o trabalho participativo pode criar na governança colaborativa, tudo isso contribui para o aumento da confusão e de suspeitas. A conclusão de grande parte da literatura acadêmica e prática não é a de que há necessidade de maior participação, mas sim de uma participação mais qualificada.

**Figura 1.3 – O escopo do envolvimento público na tomada de decisão de valor público**

Decisão deliberativa	Escopo do envolvimento público no processo decisório			Decisão consultiva
Máxima oportunidade estrutural para valor público	←————→			Mínima oportunidade estrutural para valor público
	decidindo	satisfazendo	incrementalismo	
Processo decisório participativo – ‘de baixo para cima’	Elaboração conjunta	Júris de cidadãos	Votação deliberativa Conferências consensuais	Processo decisório de cima para baixo – ‘o governo sabe o que é melhor’

## 2. DIAGNOSTICANDO AQUILO QUE FUNCIONA – APLICANDO O MODELO CLEAR

### 2.1 O QUE É CLEAR?

Foi observado no capítulo anterior que a literatura secundária fornece uma boa compreensão dos catalisadores internacionais da governança centrada no cidadão, dos argumentos normativos e instrumentais que corroboram o valor da participação do público, das metodologias de envolvimento comunitário disponíveis aos agentes e das habilidades necessárias para fazê-lo direito. As pesquisas existentes são pouco esclarecedoras sobre o potencial estratégico da governança centrada no cidadão e há poucos diagnósticos disponíveis para ajudar governos e comunidades a identificarem as formas de envolvimento que melhor lhes atendem. Este capítulo examina uma ferramenta de diagnóstico – o modelo CLEAR – que foi criado para tais objetivos. A ferramenta CLEAR existe para ajudar organizações públicas a entender melhor a participação pública, identificar os pontos fortes e problemas particulares com a relação à participação e, subsequentemente, considerar estratégias mais abrangentes para melhorar a participação pública.

Este capítulo enfoca o trabalho de dois pesquisadores – o Professor Lawrence Pratchett e o Professor Gerry Stoker. Para maiores detalhes sobre o quadro CLEAR e sua base conceitual e empírica, *vide* Lowndes, Pratchett e Stoker (2006<sup>4</sup>).

4 Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework *Social Policy and Society*, 5, 2 pp. 281-91; and, V. Lowndes, L. Pratchett and G. Stoker (2006), *Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics*, London, IPPR.

A ferramenta CLEAR foi desenvolvida a partir de um quadro para a compreensão da participação pública, segundo o qual a participação é mais bem sucedida quando os cidadãos:

**pode fazer (*Can do*)** – dispõe de recursos e conhecimento para participar;

**gosta de fazer (*Like to*)** – tem um sentido de co-responsabilidade que reforça a participação;

**tem os meios (*Enabled to*)** – detém os meios que permitem sua participação;

**é convidado (*Asked to*)** – é mobilizado através dos órgãos públicos e entidades cívicas;

**obtém respostas (*Responded to*)** – percebe evidências de que seus pontos de vista são considerados.

A ferramenta está organizada em torno desses cinco tópicos e oferece um foco para que os indivíduos explorem a participação em suas áreas. Essa ferramenta é uma versão refinada que reflete a experiência concreta conduzida em 23 municípios em cinco países da União Europeia durante a primavera de 2006.<sup>5</sup> A discussão a seguir está organizada em duas partes. Uma parte apresenta diretrizes sobre o uso da ferramenta e a realização do diagnóstico. A segunda parte apresenta o corpo principal da ferramenta.

## 2.2 AUTODIAGNÓSTICO USANDO CLEAR

É importante separar o processo de autodiagnóstico das ferramentas de avaliação e auditoria que têm proliferado no setor público recentemente. A ferramenta não busca fornecer dados objetivos e padronizados que possam ser usados para comparar localidades e se chegar a um *ranking* ou classificação de diferentes municípios. Ela não produz um padrão (*benchmark*) para julgar

---

5 *Vide* documentos da Conferência do Conselho da Europe, **Tools for strengthening democratic participation at the local level**, Tampere, 28-29 jun. 2006.

uma área em particular. De fato, qualquer tentativa de comparar localidades com base nessa ferramenta não percebe o propósito de autodiagnóstico e faz mau uso da informação produzida a partir desse processo. A ferramenta não gera informações diretamente comparáveis sobre participação, que possam ser usadas por terceiros para contrastar ou avaliar determinadas áreas.

O processo de autodiagnóstico facilita a reflexão e compreensão da participação política local para aqueles melhor posicionados para agir. Portanto, os usuários em potencial da ferramenta incluem:

- a.** servidores públicos responsáveis pelo envolvimento de cidadãos;
- b.** funcionários eleitos ou nomeados de governos locais;
- c.** outros órgãos públicos interessados em apoiar iniciativas de participação;
- d.** organizações da sociedade civil de determinada localidade;
- e.** cidadãos interessados em melhorar as oportunidades de participação em suas localidades.

Um aspecto importante da ferramenta CLEAR é que seus cinco fatores não são hierárquicos nem sequenciais. A presença de um fator não é pré-condição para outros, e a participação efetiva não depende necessariamente da presença de todos os componentes, embora, num mundo ideal, eles estariam presentes. Além disso, o modelo não confere um peso ou importância específicos a um fator em particular: não se espera que em qualquer localidade haja um equilíbrio presumido entre os diferentes fatores. Pelo contrário, a premissa básica dessa ferramenta de diagnóstico é que ela atende a dois fins:

- 1.** ajudar aqueles que realizam o diagnóstico na identificação e compreensão do equilíbrio de fatores que afetam a participação em suas localidades;
- 2.** oferecer uma oportunidade aos envolvidos no diagnóstico para refletir sobre os pontos fortes e lacunas relativas da participação popular em suas localidades, e considerar estratégias para diminuir essas lacunas.

### **2.2.1 Como usar a ferramenta clear**

A ferramenta funciona por meio de uma série de perguntas que os responsáveis pelo diagnóstico buscam responder. O modo como essas perguntas

são feitas e as pessoas envolvidas em respondê-las (departamentos governamentais, organizações voluntárias locais, grupos de cidadãos, políticos, indivíduos etc.) variam entre localidades, bem como as técnicas empregadas (por exemplo, entrevistas com *stakeholders* relevantes, pesquisas com cidadãos, grupos-alvo de funcionários municipais etc.). O ponto principal é que a ferramenta é adaptável às circunstâncias locais para permitir que os interessados possam diagnosticar os pontos fortes e limitações de iniciativas de participação pública em suas áreas, com o objetivo de melhorá-las.

Para cada um dos cinco fatores, a ferramenta fornece uma série de temas que foram trabalhados sob a forma de perguntas indicativas. Essas perguntas sugerem os tipos de assuntos que os usuários da ferramenta podem querer investigar sob um título específico. Nem todas as perguntas são relevantes em todos os contextos. Além disso, em diferentes contextos locais ou nacionais, pode ser necessário adaptar as perguntas para adequá-las aos tipos de dados disponíveis. Por exemplo, alguns países podem fornecer informações estatísticas muito exatas sobre as condições socioeconômicas de cada localidade. Em outros, pode ser mais adequado usar informações coletadas para tal fim ou mesmo os julgamentos esclarecidos da população local. A ferramenta serve para autodiagnóstico: o modo como as perguntas são elaboradas, portanto, deve adequar-se às necessidades locais ao mesmo tempo em que permanecem fiéis aos principais temas que a ferramenta busca articular.

De igual forma, pode ser necessário adaptar a variedade de perguntas, dependendo dos tipos de respondentes a quem a ferramenta se dirige, e dos tipos de métodos utilizados. Políticos locais podem ter um conhecimento diferente da localidade e a capacidade de oferecer julgamentos mais esclarecidos sobre um assunto em particular, o que não seria razoável esperar de cidadãos que não são politicamente ativos.

Os métodos de coleta de informação e evidências são deliberadamente vagos na ferramenta CLEAR. As informações às quais os municípios têm acesso variam tanto entre países quanto dentro de países, assim como os recursos que os municípios dispõem para efetuar o diagnóstico. De igual forma, a quantidade e natureza da cooperação com outras organizações e grupos de cidadãos no município serão localmente determinadas, demandando abordagens diferentes. A ferramenta não utiliza uma metodologia única de implantação. Cada usuário pode adaptar sua metodologia própria para se adequar às necessidades locais. Entretanto, ao utilizar a ferramenta, os usuários devem ser sensíveis aos seguintes pontos:

- a.** Fontes existentes de dados – o que já está disponível pode ser usado para responder às perguntas e que dados novos deverão ser coletados? Para algumas perguntas pode ser particularmente útil buscar medidas substitutas – aquelas que fornecem uma boa indicação da visão geral (por exemplo, medidas de desempenho educacional são normalmente adequadas para medir condições socioeconômicas). Para outras perguntas, pode ser melhor buscar julgamentos e opiniões de vários *stakeholders*. A ferramenta inevitavelmente requer alguma coleta nova de dados, mas esse aspecto pode ser uma parte relativamente pequena e de baixo custo do diagnóstico;
  
- b.** Atividades internas ou de consultoria – nos casos em que os dados necessários são coletados dos *stakeholders* (em vez de simplesmente extraídos de dados pré-existent) existem várias maneiras de realizar a coleta. Algumas organizações podem julgar que o modo mais apropriado é aquele no qual elas mesmas coletam as informações, usando seu próprio *know-how*. Outras podem contratar consultores especializados em coleta e/ou análise de dados. As duas abordagens são potencialmente apropriadas. No caso das consultorias, entretanto, a própria organização é responsável por assumir os resultados e dar uma resposta adequada a eles;
  
- c.** Informações quantitativas e qualitativas – a ferramenta não fornece uma abordagem ou técnica específica para informações quantitativas e qualitativas. Algumas perguntas se prestam para a coleta de informações quantitativas (por exemplo, informações sobre habilidades). Outras são mais adequadas para técnicas qualitativas, tais como entrevistas ou grupos-alvo. Inevitavelmente, entretanto, as organizações deverão utilizar uma abordagem mista: entrevistas com alguns *stakeholders*, talvez uma pesquisa para coletar alguma informação específica, grupos-alvo de cidadãos específicos, bem como a utilização das fontes de informação existentes. A mistura exata vai depender dos recursos da organização disponíveis, e da quantidade de esforço que esta se dispõe a dispendar com o diagnóstico;

- d. Diversidade de *stakeholders* envolvidos – a diversidade de *stakeholders* nesse campo é potencialmente alta: de políticos eleitos e seus partidos, passando por funcionários públicos de vários órgãos, até grupos de interesse organizados, grupos comunitários e, também, indivíduos sem afiliação reconhecida. Novamente, cabe à organização de apoio decidir quais os *stakeholders* que deseja envolver, embora inevitavelmente queira assegurar-se que uma diversidade de vozes seja ouvida, além daquelas que já são reconhecidamente influentes. Para que a ferramenta seja eficaz, entretanto, é necessário que ela reflita os interesses de vários *stakeholders*;
- e. Nível de análise – a ferramenta não se limita a uma jurisdição específica ou comunidade geográfica. Em algumas áreas, ela pode ser mais adequada para uso a nível municipal. Entretanto, nas cidades, pode ser mais apropriado pensar em termos de pequenas comunidades ou bairros, ou mesmo para comparações entre bairros de uma mesma cidade. Nessas circunstâncias, a meta não seria a de comparar níveis absolutos de participação entre comunidades, mas sim de diagnosticar quais técnicas de participação são mais úteis para envolver diferentes comunidades;
- f. Sequências – as organizações podem não querer coletar todas as informações ao mesmo tempo. As organizações podem querer, antes de tudo, fazer um diagnóstico interno inicial, usando uma pequena equipe de funcionários ou políticos eleitos, antes de estender o processo a outros *stakeholders* ou focar comunidades de interesse ou de geografia específicas.

A implantação da ferramenta CLEAR, portanto, requer que os responsáveis pensem cuidadosamente sobre as técnicas a serem empregadas e na sequência destas. Embora possam aprender com outros que já realizaram o processo,<sup>6</sup> sempre haverá a necessidade de adaptar a ferramenta e as perguntas às circunstâncias locais.

---

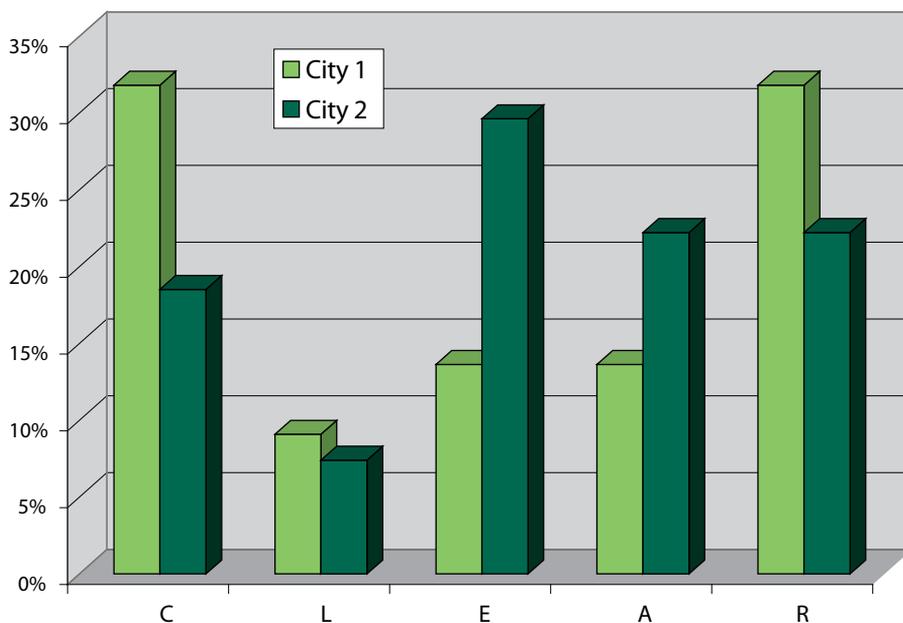
6 *Vide* documentos do Conselho da Conferência Europeia, **Tools for strengthening democratic participation at the local level, Tampere**, 28-29 jun. 2006.

## 2.2.2 Analisando as provas – o perfil clear

Assim que a informação é coletada, é comum aparecer problemas e controvérsias específicas (bem como pontos fortes). Isso faz parte do diagnóstico e demandará ação por parte da organização. Porém, além dessas respostas bem específicas, também será útil à organização criar um ‘perfil CLEAR’ de participação em sua localidade.

A razão para tais perfis é de desenvolver uma compreensão de como diferentes aspectos do modelo CLEAR aparecem em uma cidade específica. O gráfico 2.1 oferece um exemplo do perfil CLEAR de duas cidades.

**Gráfico 2.1 – Perfil CLEAR de duas cidades**



Para cada cidade, a porcentagem total somando-se os cinco fatores totaliza cem; está apenas distribuída de maneira diferente entre eles. Os escores são obtidos pela adição das respostas a todas as perguntas, levando-se em consideração seu significado relativo. Por exemplo, para as duas cidades apresentadas acima, foi concluída a seguinte análise.

	Cidade 1		Cidade 2	
<b>C</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil populacional e socioeconômico identificado</li> <li>• Cidadãos têm acesso a recursos e habilidades participativas</li> <li>• Outras formas de envolver os cidadãos de forma participativa</li> </ul>	32	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil populacional e socioeconômico identificado</li> <li>• Cidadãos têm acesso a recursos e habilidades participativas</li> </ul>	19
<b>L</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há confiança mútua entre as pessoas</li> <li>• Não há um espírito comunitário forte</li> <li>• As vozes de alguns grupos são mais legítimas que outras e alguns grupos são excluídos</li> </ul>	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há confiança mútua entre as pessoas nem destas para com a prefeitura</li> <li>• Não há um espírito comunitário forte</li> </ul>	7
<b>E</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há um voluntariado ativo e algumas organizações são bastante influentes</li> <li>• Existem organizações guarda-chuva</li> <li>• A prefeitura apoia o voluntariado</li> <li>• Os pontos fracos do setor estão identificados</li> </ul>	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existem várias organizações voluntárias</li> <li>• Há um voluntariado ativo e influente</li> <li>• As organizações voluntárias são suficientes para alcançar todos os grupos de cidadãos</li> <li>• Existem organizações guarda-chuva</li> <li>• A prefeitura apoia o voluntariado</li> <li>• Os pontos fracos do setor estão identificados</li> </ul>	30
<b>A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São promovidas várias formas de participação</li> <li>• A Internet é usada para obter/prestar informações</li> <li>• Há formas suficientes para envolver os cidadãos na participação</li> </ul>	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São promovidas formas amplas de participação</li> <li>• A internet é usada para obter/prestar informações</li> <li>• Há estratégias de participação</li> <li>• Nem todas as formas de participação alcançam todos os grupos comunitários</li> </ul>	22
<b>R</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existem estatutos para a participação de cidadãos</li> <li>• Gestores competentes na compreensão da perspectiva dos cidadãos e a prefeitura é competente na apresentação das decisões aos cidadãos</li> <li>• A estratégia de comunicação foi aprimorada para envolver os cidadãos no processo decisório</li> <li>• Há um programa de cidadania e os políticos estão aptos a usá-lo</li> </ul>	32	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existem estatutos gestores competentes na compreensão da perspectiva dos cidadãos e a prefeitura é competente na apresentação das decisões aos cidadãos</li> <li>• Há projetos de educação para a cidadania e alguns políticos estão aptos a usá-los</li> </ul>	22

Existe, inevitavelmente, um elemento de julgamento nesse processo. Porém, o resultado também é objetivo na medida em que ele se baseia em evidências coletadas de modo sistemático.

Criar tais perfis inevitavelmente conduz à pergunta: qual deve ser o perfil apropriado de um município dentro do modelo CLEAR? Seria tentador supor que todos os fatores da ferramenta CLEAR devem ser igualmente distribuídos e que qualquer desvio dessa distribuição igualitária deveria estar sujeita a correções. Partindo dessa premissa, as respostas políticas de um diagnóstico CLEAR buscariam automaticamente elevar as áreas com valores baixos e, possivelmente, diminuir os efeitos dos componentes de maior pontuação, a fim de alcançar equilíbrio. Entretanto, tal premissa falha em um ponto fundamental do quadro CLEAR: a matriz é derivada de uma análise de participação em diferentes localidades e parte do entendimento de que as localidades são diferentes entre si. Essa diferença significa que os recursos dos cidadãos, culturas de confiança e reciprocidade e redes da sociedade civil variam umas das outras. Como consequência, a integração da sociedade civil na vida pública e a extensão na qual as autoridades públicas precisam promover e responder ao envolvimento público também serão diferentes nas várias localidades. Se um ponto tão simples, de que as localidades são diferentes entre si for aceito, então é inevitável que o equilíbrio entre os diferentes componentes do quadro CLEAR também variem.

Cabe a cada município determinar qual é o equilíbrio apropriado e desenvolver respostas que possam ajudar a alcançar esse equilíbrio. Ocorre que esse equilíbrio, em termos da realidade e do que possa ser considerado desejável, pode variar com o tempo e com o lugar. Como uma ferramenta de diagnóstico, a CLEAR deverá estar sujeita a várias repetições em qualquer localidade. Durante vários anos talvez seja possível identificar mudanças significativas no perfil CLEAR, em resposta a iniciativas públicas.

### **2.2.3 Respostas das políticas públicas**

Se um diagnóstico CLEAR revelar um perfil com o qual a localidade se identifique, não há necessidade de resposta política. Entretanto, partimos da premissa de que o processo revelará pelo menos algumas áreas onde os municípios sentem que devem agir para reduzir as lacunas ou limitações identificadas. Como a próxima sessão indica, há uma diversidade de respostas que os municípios poderiam dar se sua investigação CLEAR revelar “lacunas” ou áreas problemáticas.

Obviamente, uma das principais áreas em que os municípios podem tentar mudar seus perfis refere-se às iniciativas de promoção e apoio de participação. Essas mudanças podem envolver uma ampliação da diversidade de oportunidades e iniciativas ou, simplesmente, serem mudanças de enfoque

dentro das mesmas. O quadro 2.1 apresenta detalhes sobre algumas das muitas e diversas formas de pedir a opinião pública.

**Quadro 2.1 – Respostas aos resultados da ferramenta CLEAR**

Fator chave	Política pública correspondente
<b>Pode fazer</b> ( <i>Can do</i> )	Desenvolvimento comunitário, capacitação e desenvolvimento, apoio prático mediante centros e recursos comunitários tendo por alvo os grupos ou comunidades que precisam de ajuda para achar sua voz.
<b>Gosta de fazer</b> ( <i>Like to</i> )	Criar um sentido comunitário ou de boa vizinhança. As pessoas precisam sentir que fazem parte de uma comunidade a fim se sentir à vontade para participar; assim, estratégias para construir a coesão social ou comunitária podem desempenhar papel importante na criação do ambiente apropriado à participação.
<b>Tem os meios</b> ( <i>Enabled to</i> )	Instituições cívicas podem dar ao cidadão a confiança necessária para expressar suas opiniões. Poderá haver necessidade de monitorar, questionar e administrar a fim de que sejam canais de representação mais ampla de interesses e não apenas das posições privilegiadas de uns poucos. Investir em infraestruturas cívicas e redes comunitárias, melhorando os canais de participação, é um aspecto importante da agenda de políticas públicas nos municípios comprometidos com a participação popular.
<b>É convidado</b> ( <i>Asked to</i> )	Os esquemas de participação popular que são variados e reflexivos oferecem a melhor opção em termos de fazer o fator 'convocação' funcionar. Grupos diferentes requerem formas de mobilização diferentes.
<b>Obtém respostas</b> ( <i>Responded to</i> )	Um sistema de políticas públicas capaz de dar respostas por meio de resultados específicos, aprendizado e <i>feedback</i> constantes.

## 2.3 OS ELEMENTOS QUE CONSTITUEM O MODELO CLEAR

### 2.3.1 'Pode fazer'

Este capítulo trata dos argumentos socioeconômicos que tradicionalmente dominam as explicações sobre variações nos índices de participação popular. É o argumento de que quando as pessoas possuem os recursos e as habilidades necessárias elas são mais capazes de participar. Essas habilidades variam da confiança e habilidade para falar em público ou escrever cartas à capacidade de organizar eventos e encorajar outros com a mesma mentalidade a apoiar iniciativas. Elas também incluem o acesso a recursos que facilitam tais atividades (fotocopiadoras, acesso à internet etc.). Essas habilidades e recursos são mais comumente encontrados entre segmentos da população com maior nível de educação e emprego – os que possuem melhores condições socioeconômicas. As perguntas são formuladas de modo a ajudar os

municípios a explorarem os pontos fortes e limitações dos cidadãos a partir dessa perspectiva.

## Nível de instrução

Como são os níveis de instrução na localidade? A maioria das pessoas possui educação fundamental? Como o quadro difere entre diferentes grupos de cidadãos – jovens, idosos, grupos minoritários?

## Emprego e classe social

Qual é a composição de classes da localidade? Qual é o equilíbrio entre diferentes ocupações – por exemplo, profissionais liberais, trabalhadores especializados ou semi especializados, autônomos? Quais são os principais empregadores na região? Há um problema de desemprego na região? O desemprego está concentrado em segmentos específicos da comunidade?

### Box 2.1 – Diferentes formas de ‘ser convocado’ – aplicando CLEAR

Forma	Descrição	Casos ilustrativos	Recursos eletrônico
<b>Inovações nas abordagens de consulta</b>	Informam os gestores sobre as opiniões do cidadão mediante uma combinação de métodos de prospecção da opinião pública.	Debate público sobre o futuro da tecnologia de transgênicos no Reino Unido, em 2001.	<a href="http://www.gmnation.org.uk">www.gmnation.org.uk</a>
<b>Métodos deliberativos</b>	Possibilita que uma amostragem transversal de cidadãos tenham tempo e oportunidade para refletir sobre um tema, coletando opiniões e informações a fim de chegar a um julgamento sobre um assunto ou problema	A Assembleia de Cidadãos da Columbia Britânica, no Canadá, foi criada em 2004 e ao longo de onze meses, 160 cidadãos foram investidos da tarefa de revisar o sistema eleitoral da província.	<a href="http://www.citizensassembly.bc.ca">www.citizensassembly.bc.ca</a>
<b>Mecanismos de governança coparticipativa</b>	Os mecanismos visam oferecer ao cidadão meios de exercer sua influência nos processos decisórios, particularmente quando se trata de definir a alocação de recursos públicos e práticas de implantação.	O Orçamento Participativo iniciou sua existência como uma forma de envolvimento popular em Porto Alegre/RS, no final dos anos 80, mas, já em 2004, estima-se que mais de 250 cidades ou municípios adotavam alguma versão do mecanismo.	<a href="http://www.pgualc.org">www.pgualc.org</a>

Forma	Descrição	Casos ilustrativos	Recursos eletrônico
<b>Democracia direta</b>	Referendos solicitados pelos cidadãos acontecem em duas formas, <i>grosso modo</i> . As iniciativas populares permitem uma reavaliação das decisões tomadas por representantes eleitos. As iniciativas de cidadãos permitem que estes decidam sobre as pautas políticas e proponham temas para discussão popular.	Amplamente praticada na Suíça e nos Estados Unidos.	<a href="http://www.iandrinstitute.org">www.iandrinstitute.org</a>
<b>Democracia eletrônica</b>	O uso de tecnologias de informação e comunicação para dar aos cidadãos novas oportunidades de envolvimento político.	O Projeto Nacional do Reino Unido sobre democracia eletrônica local tem produzido uma gama ampla de ferramentas de participação eletrônica, com o propósito específico de apoiar os governos locais a melhorar a participação popular.	<a href="http://www.edemocracy.gov.uk">www.edemocracy.gov.uk</a>

## Demografia

Qual é o perfil etário da população no município? Que proporção da população pertence a um grupo de minoria étnica? Quantos grupos significativos de minorias étnicas existem no município (por exemplo, o município reconhece e refere-se a esses grupos em suas comunicações com os cidadãos)? Que línguas são faladas na localidade? Há outros fatores demográficos significativos para a participação (por exemplo, estrutura familiar, concentração de estudantes, pessoas que moram e trabalham em locais diferentes)?

## Recursos

Os cidadãos possuem fácil acesso aos recursos adequados para a participação política? Por exemplo, há abundância de locais acessíveis para reuniões? Os cidadãos têm acesso a computadores, fotocopiadoras ou telefones para ajudá-los a participar? Esses recursos estão disponíveis para aqueles que não possuem acesso a esses equipamentos em casa? A mídia local apoia a participação, fornecendo informação e canais de comunicação (por exemplo, na TV, jornal ou rádio locais)? Os cidadãos têm tempo para participar?

## Habilidades/Conhecimento

Os cidadãos possuem as habilidades necessárias para participar da vida política (por exemplo, a habilidade de escrever cartas, falar em público, organizar reuniões etc.)? Os cidadãos têm competência para utilizar os recursos de suas comunidades (por exemplo, computadores, internet etc.)? Que habilidades são escassas? Alguns grupos de cidadãos têm mais acesso a recursos e mais habilidades para usá-los do que outros?

### 2.3.2 'Gosta de fazer'

Esse fator apoia-se na ideia de que o senso comunitário das pessoas encoraja-as a se envolverem. O fato é que se você se sente parte de algo, então você terá mais vontade de se envolver. As evidências de muitos estudos confirmam que onde as pessoas têm um senso de proximidade ou partilham de um compromisso elas têm mais vontade de participar. A preocupação sobre o senso de apego a uma entidade política em que a participação está em jogo tem adquirido novo ímpeto em anos recentes, relacionado aos debates sobre capital social. Um espírito de confiança, ligação e participação em redes social pode, segundo o argumento do capital social, permitir que as pessoas trabalhem juntas e cooperem de modo mais efetivo. O senso de comunidade pode ser um forte motivador à participação. Em contrapartida, a ausência de identidade ou compromisso com a localidade pode conspirar contra a participação.

As perguntas neste capítulo enfocam particularmente o senso de identidade e comunidade existente na localidade e os estoques relevantes de capital social, em termos de confiança e reciprocidade.

## Identidade

Qual é o principal foco de identidade para as pessoas – o bairro, o município ou a cidade como um todo ou a região onde vivem? Até que ponto as pessoas do mesmo bairro conhecem umas as outras? Os cidadãos se identificam com o município? Qual é o nível de apego das pessoas à área onde vivem? Qual a importância das origens identitárias não geográficas – tais como identidade cultural ou étnica, classe social ou 'grupos de interesse' (entre jovens, homossexuais ou aqueles com interesses específicos, como esportes)?

## Homogeneidade

Qual é a estabilidade da comunidade – as pessoas moram no mesmo endereço por muito tempo ou existe muita mobilidade? A comunidade possui um forte senso de história e tradição? Em que medida existe uma similaridade de identidade em toda a comunidade (isto é, as pessoas são geralmente parecidas – e se não, quais são as principais diferenças)? Os valores e prioridades são os mesmos dentro da comunidade – se não, quais são as principais diferenças?

## Confiança

Até que ponto os cidadãos confiam uns no outros? As pessoas geralmente ajudam umas as outras ou tendem a colocar seus interesses próprios em primeiro lugar? O comportamento antissocial é um problema? Qual é o grau de confiança dos cidadãos no município para tomar decisões que são do interesse geral da comunidade? Qual é o grau de confiança dos cidadãos em relação ao governo nacional para tomar decisões que são do interesse da comunidade como um todo?

## Cidadania

Existe um forte espírito comunitário que apoia ações coletivas? As pessoas possuem um senso de responsabilidade em relação à comunidade? Existem grupos ou setores da comunidade que possam se sentir excluídos? Existe uma percepção no município de que as vozes de alguns grupos são mais legítimas do que as de outros?

### 2.3.3 'Tem os meios'

Esse fator se baseia na observação proveniente de pesquisas de que boa parte da participação é facilitada por meio de grupos ou organizações. A participação política isolada é mais difícil e menos sustentável (a menos que um indivíduo seja altamente motivado) do que o envolvimento que se reforça mutuamente através do contato com grupos e redes. A participação coletiva fornece reforço contínuo e *feedback* de que o envolvimento é relevante e que a participação tem algum valor. De fato, para alguns, o envolvimento

dessa maneira é mais importante do que os resultados de tal participação. A existência de redes e grupos que possam apoiar a participação e fornecer uma rota de acesso aos gestores é, portanto, essencial para a vitalidade da participação local.

As perguntas neste capítulo enfocam a existência e afiliação de grupos para apoiar a participação política, e na existência de uma 'infraestrutura cívica' que possa encorajar o desenvolvimento de tais grupos e garantir que eles permaneçam conectados com os gestores locais.

### Tipos de organização cívica

Que tipos de organização existem e são atuantes na localidade (por exemplo, grupos de jovens, campanhas ambientalistas, organizações de bem-estar social, associações de pais e mestres, grupos esportivos ou de *hobbies*, associações étnicas, entidades culturais)? Existe um levantamento/censo sobre tais entidades? Quais organizações têm número maior de membros? Quais possuem maior influência sobre os gestores em nível municipal? A diversidade de grupos é suficiente para tratar de toda a variedade de assuntos políticos com os quais os cidadãos desejem se envolver?

### Atividades

Quão ativas são as organizações cívicas? Elas estão aumentando em número? O número de afiliados está aumentando? Essas entidades buscam influenciar decisões em nível municipal ou se envolver na execução dos serviços locais? Quais são as principais maneiras que eles utilizam para fazer isso?

### Infraestrutura cívica

Existem órgãos 'guarda-chuva' ou de coordenação específicos para apoiar o desenvolvimento ou crescimento de organizações cívicas na região? Estes dispõem de recursos e competências suficientes para alcançar uma gama variada de organizações? Que tipo de apoio o município dá a essas organizações cívicas (por exemplo, doações, locais ou equipamentos, assessoria de pessoal, acesso a instalações, oportunidades de se reunir com os gestores)? Quais são os principais gargalos do setor voluntário e comunitário na região?

A mídia local apoia o trabalho das entidades cívicas (por exemplo, publicando sobre suas atividades)?

### 2.3.4 'É convidado'

Esse fator se baseia na constatação de muitas pesquisas de que a mobilização é importante. As pessoas tendem a se engajar com mais frequência e regularidade quando elas são convocadas. A pesquisa mostra que a prontidão das pessoas em participar frequentemente depende de serem ou não abordadas e de como são abordadas. A mobilização pode ocorrer de uma variedade de formas, mas a mais poderosa é aquela em que os responsáveis por uma decisão pedem a outros compartilhem com eles a tomada de decisão. Estudos de caso demonstram como sistemas abertos de política e gestão em municípios também podem ter um efeito significativo quando estendem vários convites de participação aos seus cidadãos. A variedade de opções de participação e envolvimento é importante, porque algumas pessoas sentem-se mais confortáveis com certas formas de envolvimento tais como reuniões públicas, enquanto outras preferem, por exemplo, o engajamento em discussões virtuais (*on-line*). Algumas pessoas querem falar sobre as experiências de sua comunidade ou bairro, enquanto outras preferem se engajar com base nos seus conhecimentos como usuárias de um serviço específico.

Este capítulo faz perguntas sobre as maneiras que o município utiliza para buscar o engajamento dos cidadãos, a variedade de iniciativas que apoia, e o modo pelo qual comunica essas iniciativas para o público.

### Formas de participação

Como o município busca envolver os cidadãos nos processos decisórios (por exemplo, enquetes, consultas, grupos-alvo, júris ou painéis de cidadãos, fóruns regulares)? Como o município busca utilizar a internet como ferramenta de envolvimento popular (por exemplo, postando informações, consultas virtuais, uso de correio eletrônico ou torpedos)?

### Estratégia

O município tem uma estratégia de envolvimento ou as iniciativas são fragmentadas? O município colabora com outras organizações para consultas

ou engajamento popular? Que incentivos são oferecidos aos cidadãos para participar (por exemplo, honorários, brindes, equipamentos de informática, melhoria de serviços, descontos sobre tarifas)? As atividades de participação são normalmente conduzidas em recintos oficiais? O município tem feito experiências em lugares atípicos para encorajar a participação (por exemplo, nos lares dos cidadãos, escolas, supermercados)?

### Alcance e diversidade

As formas existentes de envolvimento são suficientes para alcançar todos os diferentes segmentos da comunidade (jovens/idosos, grupos étnicos minoritários etc.)? São usadas formas particulares de participação para alcançar grupos específicos de cidadãos? Os gestores dão maior prioridade aos resultados de algumas formas de participação sobre outras (por exemplo, aquelas que produzem dados quantitativos)?

#### 2.3.5 'Obtém respostas'

Esse fator final investe na ideia de que, para que as pessoas participem de forma sustentável, precisam acreditar que seu envolvimento faz uma diferença e pode trazer benefícios concretos. Para que as pessoas participem, têm de acreditar que serão ouvidas e, se não houver concordância, pelo menos, saberão que suas opiniões foram consideradas. A receptividade consiste em dar *feedback*, que pode nem sempre ser positivo – no sentido de acatar a opinião predominante dos participantes. *Feedback* inclui uma explicação de como a decisão foi tomada e o papel da participação dentro dela. A receptividade é um conceito vital para a formação de cidadãos e, portanto, tem grande relevância para a parte 'visível' do processo.

Esse conjunto de perguntas reporta a como diferentes mensagens são pesadas pelos gestores e como visões conflitantes são priorizadas. Também examina como a informação sobre a tomada de decisões é retroalimentada para os cidadãos.

### Escutando

Quais os procedimentos para garantir que as vozes dos cidadãos sejam consideradas na tomada de decisão? Que mecanismos são usados para inserir

os resultados de uma consulta em particular ou de iniciativas de participação popular no processo decisório?

### Equilíbrio e priorização

Como as opiniões dos cidadãos são equilibradas frente às opiniões de profissionais e membros eleitos e, especialmente, em que elas divergem? Qual é a capacidade dos gestores de entender e considerar as opiniões dos cidadãos?

### Feedback e formação

Qual a capacidade do município de explicar aos cidadãos as razões de uma decisão específica e as formas por meio das quais as opiniões dos cidadãos foram consideradas? Em que medida o cidadão é capaz de entender e acatar as decisões tomadas pelos municípios? Que esforços o município está empenhando para melhorar a comunicação com os cidadãos? O município tem um programa de formação para a cidadania em termos de participação popular? O município oferece apoio a políticos e/ou funcionários públicos no aprendizado sobre como atender de modo mais efetivo a participação popular?

## 2.4 RESUMO

Este capítulo ofereceu conhecimentos substantivos sobre como diagnosticar as formas de envolvimento que funcionam em contextos culturais específicos por meio de uma análise colaborativa ‘de baixo para cima’. No próximo capítulo, retornaremos ao espinhoso problema de como combinar métodos de envolvimento com os objetivos de gerar um envolvimento significativo.

## 3. COMBINANDO MÉTODOS DE ENVOLVIMENTO COM OBJETIVOS DE ENVOLVIMENTO – QUANDO E ONDE O ENVOLVIMENTO É SIGNIFICATIVO?

### 3.1 OBJETIVO

As taxonomias existentes sobre envolvimento popular não são suficientemente detalhadas e tendem a focar principalmente os graus de envolvimento

em vez da adequação de tipos específicos de iniciativa (por exemplo, júris populares ou painéis de usuários). O objetivo deste capítulo é apresentar uma taxonomia mais detalhada e efetiva para compatibilizar diferentes métodos com diferentes objetivos de envolvimento.

### 3.2 TAXONOMIAS EXISTENTES

Diversas taxonomias têm sido concebidas para compatibilizar diferentes métodos com diferentes objetivos de envolvimento. Elas incluem a taxonomia de Oito Degraus de Arnstein, numa escala de participação (1969, p. 217) desenvolvida em 1969, e detalhada no quadro 3.1, a seguir.

**Quadro 3.1 – A escala Arnstein de participação popular**

I. Controle popular II. Delegação de poder III. Parceria IV. Conciliação V. Consulta VI. Comunicação VII. Terapia VIII. Manipulação	Graduações de poder popular  Graduações de participação simbólica  Não participação
--	---

Ou o modelo de envolvimento da OCDE mostrado a seguir no quadro 3.2, que delinea desde a troca passiva de informações à participação ativa no processo político.

**Quadro 3.2 – O modelo OCDE de envolvimento**

Definições operacionais	
<b>Comunicação</b>	Um relacionamento de mão única, em que o governo faz comunicações ao cidadão  Governo  Cidadão
<b>Consulta</b>	Um relacionamento de mão dupla, em que o cidadão fornece <i>feedback</i> aos assuntos definidos pelo governo  Governo  Cidadão
<b>Participação ativa</b>	Colaboração na qual o cidadão modela ativamente as opções políticas, mas o governo detém a responsabilidade sobre as decisões finais  Governo  Cidadão

Um espectro mais recente dos diferentes níveis de envolvimento é aquele desenvolvido pela Associação Internacional de Participação Popular (IAP2) (*vide* quadro 3.3), que reflete melhor os diferentes objetivos da participação. Alguns praticantes não consideram a participação como tendo algo a ver com política ou democracia, mas simplesmente como um modo mais eficaz e eficiente de desenvolver e executar projetos e programas. Outros consideram todo o processo como fundamentalmente político, afetando as maneiras que as pessoas têm o poder, ou dele se apoderam, no tocante às decisões que as afetam, mudando o papel daqueles que são afetados, que passam de ‘alvos’ das mudanças políticas a formuladores participativos da mudança. As práticas de participação podem geralmente satisfazer a ambos, mas as diferenças podem determinar quais os tipos de métodos a serem escolhidos.

---

### **Quadro 3.3 – O espectro de participação da IAP2**

---

#### **Comunicar**

Objetivo da participação popular: fornecer ao público informações equilibradas e objetivas para ajudá-lo a entender o problema, as alternativas, as oportunidades e/ou soluções.

#### **Consultar**

Objetivo da participação popular: obter *feedback* do público sobre análises, alternativas e/ou decisões.

#### **Envolver**

Objetivo da participação popular: trabalhar diretamente com o público ao longo do processo, para garantir que suas preocupações e aspirações são compreendidas e consideradas de maneira consistente.

#### **Colaborar**

Objetivo da participação popular: estabelecer parceria com o público em cada aspecto da decisão, incluindo a criação de alternativas e a identificação da solução preferida.

#### **Empoderar**

Objetivo da participação popular: colocar a tomada de decisão final nas mãos do público.

---

### 3.3 IDENTIFICANDO ONDE O ENVOLVIMENTO POPULAR PODE SER ÚTIL EM DIFERENTES PONTOS DE DECISÃO NO CICLO POLÍTICO

Conquanto uma taxonomia possa ser útil para determinar que forma de envolvimento é necessária em circunstâncias diferentes, os formuladores de políticas também requerem dispositivos heurísticos que lhes permitam identificar onde o envolvimento popular pode ser útil em diferentes pontos do processo político. A figura 3.1 fornece um ponto de partida para essa discussão. Entendemos a boa formulação de políticas públicas como um processo de aprendizagem contínuo que envolve a integração da estratégia, da política e da execução, além da incorporação popular e de *stakeholders* em diferentes pontos de decisão do processo político. É importante ter clareza sobre o que queremos dizer por estratégia, política e execução nesses contextos:

- Estratégia é uma expressão do que se quer alcançar, e não simplesmente do que se vai fazer. Vale lembrar que tem sentido de verbo, e não apenas de substantivo.
- Política é o processo pelo qual os governos traduzem suas visões políticas em programas e ações para entregar os ‘resultados’ desejados no mundo real.
- Execução/entrega é a mudança ‘real’ no sistema e no comportamento das pessoas. Os resultados são quase todos produzidos conjuntamente com os cidadãos. Os serviços são importantes – mas somente como um meio para determinados fins.

Existem três justificativas principais para a adoção dessa abordagem: vivemos numa era de governança e, portanto, tudo que fazemos em termos de políticas e execução requer produção coparticipativa e comportamentos adaptativos dos cidadãos e *stakeholders*; a política é feita e refeita no processo de implantação e é, em grande parte, um produto da herança, mais do que da escolha. Por isso, somente sabemos o que as pessoas precisam e desejam por meio de um processo contínuo de envolvimento; e a junção da política e sua execução por meio de um processo de aprendizagem estratégica assegura as melhores condições possíveis para o sucesso. A figura 3.1 identifica quatro

pontos de decisão no processo político que potencialmente beneficiam o envolvimento dos cidadãos: direção estratégica; formulação da política; execução/entrega da política e aprendizagem política. A direção estratégica refere-se ao envolvimento dos cidadãos na introdução de novas missões organizacionais que geram impactos diretos na natureza da tomada de decisão de toda a organização (por exemplo, um plano comunitário ou estratégia de redução de pobreza). O segundo e o terceiro pontos de tomada de decisão estão relacionados ao envolvimento direto dos cidadãos na formulação e execução da política. O quarto ponto de tomada de decisão envolve a geração de conhecimentos sobre o desempenho organizacional ou atitudes públicas sobre assuntos específicos. Foi desenvolvida uma ampla gama de métodos participativos para aplicação nesses diferentes pontos de tomada de decisão a partir de uma variedade de campos, incluindo várias disciplinas acadêmicas, na resolução de conflitos, no *marketing*, nas relações públicas, na pesquisa social, e no desenvolvimento comunitário e internacional. Esses métodos têm sido aplicados em muitas áreas, incluindo na saúde, no planejamento do uso do solo, na construção civil, na gestão ambiental e de manejo de recursos naturais, entre outras.

**Figura 3.1 – Aprendizagem estratégica e envolvimento popular (original em inglês)**



Vale ressaltar que os pontos de decisão 1, 2 e 3 envolvem um grau maior de competência dos cidadãos na tomada de decisão e são, conseqüentemente, os mais controversos, pois desafiam as concepções dominantes sobre a

democracia representativa e também os papéis tradicionais dos representantes eleitos. Também tendem a envolver diferentes formas de minipúblicos (GOODIN; DRYZEK, 2006) e há uma superposição inevitável nas escolhas metodológicas disponíveis. Nas seções a seguir, analisaremos os métodos mais comumente usados em diferentes pontos de tomada de decisão, observando que eles são aplicáveis em mais de um ponto de tomada de decisão.

### 3.4 ENVOLVIMENTO POPULAR NA DIREÇÃO ESTRATÉGICA E NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Há um número cada vez maior de dispositivos disponíveis para explorar novas direções estratégicas e iniciativas políticas. Por exemplo, o Fórum sobre Assuntos Nacionais, estabelecido pela Fundação Kettering, que reúne anualmente, nos Estados Unidos, uma ampla rede de mais de 3 mil fóruns públicos patrocinados em nível local, de tamanho e processos seletivos variados, para discutir assuntos específicos. A fundação então compila os resultados e distribui entre funcionários públicos eleitos. O Reino Unido procurou imitar este dispositivo em junho de 2003 com o Debate Público *GM Nation*. Esse evento foi organizado pelo governo como parte de uma consulta nacional sobre alimentos geneticamente modificados (transgênicos) envolvendo 675 reuniões comunitárias abertas. Os organizadores também convocaram dez grupos deliberativos ‘restritos, mas profundos’ em quinzenas diferentes, que geraram visões distintas sobre os assuntos que surgiram nas reuniões.

**Quadro 3.4 – Escolhas metodológicas sobre envolvimento popular**

Envolvimento popular em	Metodologia de envolvimento
<b>Direção estratégica</b>	Pesquisa de apreciação, redes comunitárias de empoderamento, criação de consenso/conferência de diálogo para o consenso, conferência de busca futura, mapeamento deliberativo, pesquisa de opinião deliberativa, planejamento estratégico deliberativo (ICA), planejamento ‘pra valer’
<b>Elaboração das políticas</b>	Pesquisa de apreciação, elaboração coparticipativa, mapeamento deliberativo, pesquisa de opinião deliberativa, avaliação participativa, <i>everyday makers</i>
<b>Execução das políticas</b>	Elaboração coparticipativa, mapeamento deliberativo, Democs
<b>Aprendizado político</b>	Júris populares, painéis populares, Democs, painéis de usuários, processos eletrônicos, tecnologia <i>open space</i> , células de planejamento.

As Conferências para o Consenso, iniciadas pelo Conselho Dinamarquês de Tecnologia em 1987, também são cada vez mais comuns. Elas envolvem um pequeno grupo de quinze cidadãos que se reúnem durante dois finais de semana para formular a agenda do fórum público de quatro dias, no qual especialistas dão testemunho e são questionados. Depois, um painel de leigos se retira para escrever um relatório. O relatório é então apresentado durante uma conferência com a imprensa. Na Dinamarca, o fórum público é seguido por uma série de debates em nível local. A Pesquisa de Apreciação (*Appreciative Inquiry – AI*) é uma abordagem similar para criar uma visão e planejar atingi-la. A AI realiza isso por meio de uma compreensão e consideração do passado, como base para imaginar o futuro (*vide* exemplo no quadro 3.5).

### **Quadro 3.5 – O Plano Comunitário de Ryedale, realizado por pesquisa de apreciação**

As autoridades locais de Ryedale, no condado de North Yorkshire, na Inglaterra, queriam basear suas decisões em uma visão para o futuro que fosse compartilhada pela comunidade. Em setembro de 2002, foi criado um grupo com a ajuda da Fundação *New Economics*. Uma dúzia de ativistas locais e funcionários da câmara municipal foram capacitados no uso de questões apreciativas para identificar os valores caros à população, bem como suas aspirações e esperanças para o futuro. As perguntas foram cuidadosamente redigidas para que soluções, e não apenas problemas, fossem enfatizadas.

Estas perguntas foram então usadas em conversas, reuniões, salas de aula e até mesmo em uma linha telefônica especialmente criada para esse fim. Depois disso, o grupo central leu quatrocentos e trinta roteiros e compilou os temas e problemas recorrentes. Esse processo culminou com a elaboração de declarações dos pontos de vista referentes a seis temas identificados. Na medida do possível, as propostas incorporaram as palavras exatas das pessoas que haviam participado.

Em seguida, as declarações voltaram para os envolvidos no processo, dando-lhes a oportunidade de fazer alterações antes de cada documento tornar-se parte do plano comunitário. O resultado final foi uma visão negociada para o Plano Comunitário de Ryedale.

O conceito deliberativo do *America-speaks* (a América fala), fundado por Carolyn Lukensmeyer em 1997, também foi reproduzido na Europa (*vide* o caso da Consulta aos Cidadãos Europeus em 2007, no capítulo 4). Essa metodologia envolve a recriação de ‘reuniões de cidades do século 21’ em eventos de um dia, com quinhentas a 5 mil pessoas debatendo sobre um tema

específico. Os processos de seleção variam, mas geralmente há uma tentativa de estabelecer algum grau de representatividade. Funcionam mediante pequenos grupos de discussão com moderadores, em mesas de dez a doze pessoas. O *feedback* dessas mesas é agrupado via computadores em rede e é filtrado pelos organizadores para formar a base para discussões subsequentes. Os dados, temas e informações são apresentados em tempo real em telões, durante o decorrer dos debates: à medida que os temas emergem e os votos são computados, as recomendações se definem. *Stakeholders*-chave produzem os materiais de apoio e, junto com autoridades públicas, normalmente participam do evento.

Esses dispositivos são úteis para: gerar uma visão representativa sobre a opinião pública; aumentar o nível de compreensão pública sobre um assunto específico por meio da radiodifusão do evento; e, frequentemente, incluem pessoas que normalmente não optariam pelo envolvimento (a maioria 'silenciosa').

### 3.5 O ENVOLVIMENTO POPULAR NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS E NA APRENDIZAGEM POLÍTICA

O envolvimento popular na execução de políticas e na aprendizagem política é frequentemente explorado mediante o uso de um conjunto similar de dispositivos, tanto para obter *feedback* sobre desempenho ou identificar atitudes sociais frente a problemas ou iniciativas específicas. Originalmente implantados nos Estados Unidos por Ned Crosby e Jefferson Center, os júris populares são usados esporadicamente em diferentes países para oferecer *feedback* sobre iniciativas ou no âmbito de novas questões. Os júris populares foram particularmente comuns no Reino Unido sob a gestão de Tony Blair. Um formato típico desses júris inclui de doze a 24 cidadãos, selecionados por amostragem estratificada para garantir sua representatividade demográfica. O grupo se reúne durante dois a quatro dias para debater e prestar assessoramento referente a um assunto político específico. O júri recebe informações, ouve as evidências, faz a acareação das testemunhas e delibera sobre o assunto em questão (*vide* estudo de caso ilustrativo no quadro 3.6). Na Alemanha, células de planejamento (*planning cells*) operam de modo bastante similar, com um número de grupos deliberativos reunindo-se paralelamente, em um processo mais longo e com múltiplos estágios (*vide* DIENEL, 2005).

Um painel popular é um grupo grande e demograficamente representativo de cidadãos acostumados a avaliar opiniões e preferências públicas (*vide* estudo de caso ilustrativo no quadro 3.7). Os painéis populares constituem uma amostra representativa da população local e são usados por órgãos estatutários, especialmente autoridades locais, para identificar questões locais e consultar usuários e não usuários de serviços. Os potenciais participantes são geralmente recrutados por meio de uma amostragem aleatória de listas de eleitores, ou de porta em porta. Eles são então selecionados de modo que a afiliação reflita um perfil representativo da população local em termos de idade e gênero.

Uma vez que tenham concordado em participar, os membros do painel, ou uma parcela deles, participam de pesquisas durante determinados intervalos ao longo de sua participação e, quando necessário, em pesquisas de maior profundidade, como grupos-alvo. Os painéis populares evoluíram das pesquisas de opinião e pesquisas de mercado, e são usados para avaliar necessidades de serviços, identificar problemáticas locais e determinar a adequação dos serviços desenvolvidos. Painéis maiores também são usados para obter as visões de grupos-alvo específicos sobre um determinado assunto. Os painéis populares aferem os pontos de vista de um grupo grande de pessoas durante um período de tempo, avaliando assim o impacto de determinadas iniciativas. O mapeamento deliberativo envolve tanto especialistas como membros do público. Essa metodologia combina diversas abordagens para avaliar como os participantes classificam diferentes opções políticas frente a um conjunto definido de critérios. Os cidadãos e os especialistas são divididos em painéis (frequentemente, de acordo com gênero e condições socioeconômicas para assegurar que as pessoas estejam à vontade para expressar suas opiniões). Os painéis populares e grupos de especialistas consideram o assunto tanto separadamente quanto em uma oficina conjunta. Isso permite que ambos os grupos aprendam um com o outro sem o domínio dos especialistas. A ênfase do processo não é na integração das opiniões dos dois grupos, mas na compreensão das diferentes perspectivas que cada grupo oferece a um processo político. Os próprios grupos determinam que critérios utilizarão para avaliar as opções, limitando assim qualquer viés estrutural, e chegando a um *ranking* das opiniões. O mapeamento deliberativo incorpora tanto métodos quantitativos quanto qualitativos, e os participantes trabalham de modo individual e em grupo.

### Quadro 3.6 – Júris populares do Departamento de Estado para Comércio e Indústria do Reino Unido, 2004

A secretária de Estado do Comércio e Indústria e ministra da Condição Feminina do Reino Unido, Patricia Hewitt, queria convocar um júri popular para ajudar a desenvolver políticas que apoiassem as pessoas que precisam conciliar família com compromissos profissionais. A Secretaria de Gestão Pública atuou com o Departamento de Comércio e Indústria (DCI) para que isso acontecesse.

Foram recrutados dezesseis jurados, amplamente representativos de toda a população. As testemunhas eram oriundas de dez organizações, incluindo a Confederação da Indústria Britânica, o grupo farmacêutico *Boots* e a Comissão da Igualdade de Oportunidades. Durante o júri de quatro dias, os jurados também solicitaram uma testemunha adicional da organização governamental *Sure Start* para fornecer informações sobre a agenda do governo no setor da puericultura.

O DCI solicitou a alguns jurados que escrevessem um diário com suas experiências e também gravassem o processo em vídeo – a fim de compartilhar o processo com outros colegas. Os diários também mostraram como a mentalidade dos jurados mudou durante os quatro dias e proporcionou uma visão muito pessoal sobre as questões a serem exploradas. Por exemplo, um dos jurados escreveu sobre a dificuldade de conciliar suas próprias responsabilidades como mãe com a participação diária dela no próprio júri.

Os jurados mostraram certo ceticismo quanto à possibilidade de o júri influenciar a política do governo. No entanto, sua influência já era evidente em trechos da fala do ministro da Economia em seu discurso sobre o pré-orçamento, no final de 2004 – a proposta de aumento de salário-maternidade estava em consonância com o teor das recomendações dos jurados. Todos os jurados ficaram entusiasmados com o processo e no final disseram que estariam dispostos a ser contatados pela DCI no futuro para ajudar a desenvolver novas políticas.

Há diversos métodos eletrônicos usados atualmente em toda a Europa, variando desde o simples uso de sítios eletrônicos para o fornecimento de informações, até processos mais interativos que permitem que *stakeholders* conversem *on-line* ou participem de processos que imitam processos participativos convencionais. Os dois processos participativos mais comumente utilizados são fóruns *on-line* e modelos estruturados (*structured templates*) ou Tecnologia *Open Spaces*. A Tecnologia *Open Spaces* é frequentemente abreviada para *Open Spaces* apenas. É um modelo de reunião que permite a um número ilimitado de participantes desenvolverem suas próprias discussões sobre um tema central. É altamente dinâmico e eficaz para gerar entusiasmo, bem como compromissos de ação.

### Quadro 3.7 – O Painei Popular de Bristol

O Painei Popular da cidade de Bristol, na Inglaterra, foi criado para manter a Câmara Municipal informada sobre a opinião da população, e é tido como “o maior *think-tank* de Bristol”.

Foram utilizadas uma amostragem aleatória e entrevistas, no final de 1998, para recrutar 2.200 membros para o painei, que refletiam o perfil geral da população da cidade. Desde então, o Painei Popular foi convidado a discutir mais de seiscentas questões, que vão desde reciclagem à eleição direta para prefeito. Ao longo dos anos novos membros do painei foram recrutados para substituir os membros inativos do painei. A cada ano, o painei recebe até quatro questionários, que podem ser preenchidos em papel ou eletronicamente no sitio eletrônico da Câmara.

Os resultados do Painei Popular são regularmente incorporados ao processo decisório, e o painei também tem tido destaque na mídia local e nacional. Os membros do painei são informados dos resultados das pesquisas por meio de um informativo, *feedback*, e os resultados muitas vezes aparecem na mídia local e estão todos disponíveis no sitio eletrônico da Câmara.

Tais tipos de iniciativas podem ser usados para: monitorar a opinião pública sobre assuntos importantes; dar aos participantes a oportunidade de experimentarem processos mais aprofundados, como aqueles em grupos-alvo, por exemplo; envolver o público no desenvolvimento de novas áreas de políticas públicas.

### 3.6 RESUMO

Identificamos quatro pontos de decisão no processo político que potencialmente se beneficiariam do envolvimento popular; direcionamento estratégico; formulação de políticas; execução de políticas e aprendizagem política. Também apresentamos ilustrações das formas de envolvimento popular que podem ser eficazes nesses pontos de decisão. Nas próximas quatro seções, exploraremos quatro ilustrações de estudos de caso em maior detalhe. Esses exemplos foram selecionados com base nos seguintes critérios:

- Localidade – o programa foi avaliado como inovação bem sucedida com base na localidade e histórico da instituição.
- Novidade – o programa demonstra um salto de criatividade em relação à prática existente.

- Significância – o programa trata com sucesso um problema de relevante interesse ‘público’.
- Utilidade – a inovação facilitou o trabalho do governo.
- Eficácia – o programa alcançou resultados tangíveis para os cidadãos.
- Longevidade – a inovação mostrou-se adequada para alcançar resultados ao longo do tempo.
- Replicabilidade – o programa, ou aspectos dele, tem potencial para inspirar replicações bem sucedidas em outras entidades governamentais.

Os exemplos a seguir originam-se da prática em três estados europeus, representando culturas políticas bem diferentes: Dinamarca (norte da Europa), Espanha (sul da Europa) e Reino Unido (oeste da Europa).

## **4. O ENVOLVIMENTO POPULAR NA CRIAÇÃO DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS – O CASO DA CONSULTA AOS CIDADÃOS EUROPEUS EM 2007**

### **4.1 INTRODUÇÃO**

Esse ponto no processo decisório envolve os cidadãos na criação de novas missões organizacionais que têm um impacto direto na natureza do processo decisório por toda a organização (no planejamento estratégico, no estatuto, nos valores organizacionais, na doutrina econômica, como o keynesianismo, ou nas tradições de gestão, como a Nova Gestão Pública). Um exemplo de direcionamento estratégico foi a tentativa de desenvolver uma constituição no âmbito da União Europeia. A Consulta Pública aos Cidadãos do Reino Unido, em 2007, facilitada pela *Power Inquiry*, uma organização sediada em Londres, é considerada uma iniciativa exemplar de envolvimento deliberativo. Esse processo consultivo foi conduzido na sequência de tentativas frustradas da União Europeia de criar uma Constituição Europeia. Todos os estados membros da UE foram instruídos pelo Conselho da Europa a: a) contratar uma organização não governamental para facilitar o envolvimento deliberativo com uma amostragem representativa de trezentos cidadãos, utilizando tecnologias interativas de última geração; b) a deliberação foi conduzida durante um fim de semana e enfocou o desenvolvimento de declarações das políticas para quatro temas-chave enfrentados pela União Europeia

– defesa, imigração, desenvolvimento econômico e mudanças climáticas. O estudo de caso ilustra os desafios importantes que os especialistas em envolvimento enfrentaram para desenhar uma iniciativa nacional de deliberação em grande escala, baseada nas diretrizes internacionais de melhores práticas.

## 4.2 CONTEXTO

Em meados dos anos 2000, os referendos fracassados na França, na Holanda e na Irlanda, sobre a necessidade de uma Constituição Europeia, demonstraram que o projeto europeu havia esbarrado em uma crise de confiança. A subsequente análise das motivações populares para tal rejeição revelou uma verdade inconveniente; não há uma ‘solução milagrosa’ para a falta de sintonia entre os cidadãos europeus. Na sequência do processo malgrado de criação da constituição, o Conselho da Europa reconheceu que a maioria dos cidadãos da UE não estavam emocionalmente conectados à Europa, pois ela não representava algo importante para as suas vidas. Portanto, canais de comunicação diretos ou de duas vias entre a Europa e seus cidadãos foram considerados criticamente importantes e as consultas aos cidadãos europeus foram projetadas para ajudar a diminuir esta lacuna.

As consultas aos cidadãos europeus propiciaram uma oportunidade inédita para os públicos de todos os Estados-Membros da União Europeia de debater o futuro do bloco, além das fronteiras geográficas ou linguísticas. Cidadãos representativos da diversidade populacional europeia foram escolhidos aleatoriamente para fazer parte das deliberações, com o objetivo de identificar um denominador comum e fazer recomendações aos formuladores das políticas. Os resultados buscaram inspirar os europeus e as instituições nacionais quando se preparavam para tomar decisões sobre os próximos desdobramentos da UE.

Foi uma experiência inovadora que uniu as sociedades civis de todo o continente, proporcionando, não aos governos, mas aos cidadãos, a oportunidade de expressar suas opiniões e propostas no contexto de reuniões participativas. Pela primeira vez, os cidadãos de todas as partes da UE tiveram a chance de participar e dar forma a uma visão europeia de desenvolvimento. Esse processo permitiu que os participantes pensassem sobre os principais desafios e definissem suas propostas para a UE do futuro.

O formato deliberativo dos eventos garantiu que cada voz fosse ouvida através de uma combinação de facilitadores profissionais e transferência

instantânea de informações via tecnologia interativa. A agenda foi inteiramente dirigida pelos cidadãos à medida que os principais tópicos a serem discutidos eram definidos pelos cidadãos de todos Estados-Membros da UE no Evento de Definição da Agenda (*Agenda-Setting Event*) ocorrido em Bruxelas, em outubro de 2006. Todo o processo foi estruturado no sentido de permitir que os participantes refinassem suas próprias visões e definissem as principais prioridades, perguntando-lhes: "qual é a Europa que queremos?" Os tópicos-chave escolhidos foram: Energia e Meio Ambiente; Bem-Estar da Família e Social; o Papel Global da UE e Imigração.

O processo das consultas aos cidadãos europeus foi conduzido por um consórcio de fundações europeias independentes e organizações da sociedade civil. O processo não enfocou nenhum ponto de vista político, mas visou sim encorajar um debate mais aberto e reflexões sobre o futuro de toda a UE. O evento do Reino Unido foi organizado pela *Power Inquiry*, uma organização não governamental independente que visa promover a renovação democrática em todo o Reino Unido. O relatório da *Power Inquiry*, "poder para o povo", foi publicado em fevereiro de 2006, com várias propostas de mudança no processo democrático do Reino Unido, e, desde então, a organização continua a focar o desenvolvimento de novas formas de participação democrática. O evento ocorreu na Universidade de York, que forneceu apoio considerável na parte logística e de desenho. O professor Mark Evans, em particular, organizou e capacitou os facilitadores da universidade e das redes locais.

A Consulta aos Cidadãos do Reino Unido visou reunir mais de cem cidadãos, em York, nos dias 24 e 25 de março, a fim de elaborar as perspectivas do Reino Unido para o futuro da Europa. Os cidadãos foram aleatoriamente convidados, segundo critérios claros de ampla representatividade da população do Reino Unido, abrangendo as seguintes características: faixa etária, escolaridade, gênero, região e etnia.

### **4.3 O PENSAMENTO SUBJACENTE AO PROJETO DE CONSULTA AOS CIDADÃOS EUROPEUS**

A *Power Inquiry* possui uma experiência acumulada na promoção e organização de eventos deliberativos, com base na experiência de vários formatos participativos e deliberativos. A organização realizou pesquisas sobre uma ampla gama de experiências de democracia participativa ao redor do mundo, tais como o processo deliberativo América Fala (*America Speaks*), a

Assembléia Popular para reforma eleitoral, criada na província canadense da Columbia Britânica, e o processo do Orçamento Participativo, no Brasil, que inspirou o Orçamento Aberto de Harrow ('Harrow Open Budget') (2005-2006). Com base na experiência do Orçamento Aberto de Harrow e nas evidências extraídas desse corpo de pesquisa mais amplo, fica claro que o formato e o processo do evento são elementos cruciais para permitir que os participantes se sintam engajados com as questões e capazes de desenvolver propostas significativas. Portanto, deve haver uma ênfase na tentativa de fazer com que os cidadãos sintam uma apropriação clara do processo decisório do início ao fim. Os participantes devem ser capazes de definir suas prioridades através da deliberação, obedecendo a uma estrutura de debates conduzidos pelos cidadãos, que devem ter a escolha de formular suas próprias propostas dentro de um arcabouço que é cuidadosamente trabalhado para permitir transparência e discussões abertas.

No caso da Consulta aos Cidadãos Europeus no Reino Unido (CCE-RU), o método de votação deliberativa recebeu melhorias posteriores em conjunto com o Instituto para Comunicação Organizacional (IFOK). A CCE-RU obedeceu a um processo deliberativo visando alcançar uma série de declarações de visão sobre diversos tópicos-chave que foram identificados pelos cidadãos nos estágios iniciais do Evento de Definição da Agenda, em Bruxelas, em outubro de 2006.

Em termos de desenho, a Consulta aos Cidadãos Europeus combinou elementos do pensamento derivado da abordagem do América Fala com a Pesquisa de Opinião Deliberativa (*Deliberative Polling*) (vide capítulo 4). Uma pesquisa de opinião deliberativa mede aquilo que as pessoas pensam sobre determinado assunto se tiverem uma oportunidade adequada para refletir sobre as perguntas propostas, observando a evolução das opiniões de um grupo-piloto, à medida que este aprende mais sobre um tópico. Pesquisas de opinião deliberativas são estatisticamente mais representativas do que a maioria das outras abordagens devido à sua escala. Tais pesquisas reúnem uma amostragem aleatória de 150 a trezentos cidadãos para deliberar sobre perguntas relativas a políticas específicas. Os participantes ouvem os esclarecimentos de especialistas, trabalham em grupos pequenos (de até quinze pessoas) para formular perguntas a serem feitas aos especialistas e reúnem-se em sessões plenárias para apresentar as perguntas ao painel de especialistas. Antes e depois das pesquisas, são realizadas enquetes com os participantes para medir sua base de conhecimento, bem como as mudanças de atitude

que ocorrem ao longo do processo deliberativo. As pesquisas de opinião deliberativas são geralmente feitas em parceria com emissoras de TV, que depois divulgam partes do processo, permitindo que o público mais amplo compartilhe do aprendizado dos participantes. Contudo, não foi esse o caso na Consulta aos Cidadãos do Reino Unido de 2007. Os resultados de uma pesquisa de opinião deliberativa são parcialmente prescritivos, isto é, apontam para o que um grupo de cidadãos bem informados e reflexivos pode desejar que os formuladores de políticas façam.

### **4.3.1 Guia de discussão**

Antes do evento, os cidadãos recebem informações de fundo sobre as principais áreas de deliberação contidas em um guia de discussão, redigido em linguagem acessível, que fornece uma plataforma para as deliberações. Isso tem por objetivo informar os participantes de modo imparcial e dar início ao debate, sem, contudo, restringir ou direcionar as propostas. Essa é uma ferramenta útil, que permite discussões abertas e oferece apoio às ideias dos participantes. Não é necessário qualquer conhecimento prévio aprofundado por parte dos participantes.

### **4.3.2 Mesas com facilitadores**

Os participantes sentam-se em grupos (de sete a dez pessoas) ao redor de pequenas mesas com um facilitador, cujo papel é o de abrir as discussões e assegurar que cada voz seja ouvida, sem adicionar qualquer viés pessoal à discussão. Os participantes trabalham em áreas temáticas nos pequenos grupos antes de compartilhar suas opiniões com a sala inteira. O evento toma a forma de um debate estruturado que permite aos cidadãos desenvolverem seus próprios conjuntos de propostas para os formuladores de políticas.

### **4.3.3 O papel da tecnologia**

O uso de tecnologia garante transparência, otimização do tempo disponível e facilidade de compartilhar resultados em tempo real. O uso de *laptops* em todos os grupos fornece um modo rápido de compartilhar as propostas geradas e permitir que os participantes vejam imediatamente todas as ideias

sendo desenvolvidas em cada sessão. A cada ponto de discussão as propostas de cada grupo são compartilhadas e editadas em *laptops* centrais antes de serem projetadas em telões em cada lado da sala. Isso confere transparência e sistemas inclusivos de deliberação. Foram utilizados dispositivos de votação durante a discussão para medir as preferências individuais contrastadas com as do grupo, e para permitir visualizar as preferências discriminadas de acordo com as peculiaridades demográficas. Desde o início da discussão, foram feitas quatro perguntas muito simples de caráter demográfico aos participantes para validar a representatividade da amostragem dos participantes. Daí, a cada estágio das sessões temáticas, os participantes votaram as propostas, permitindo que todos vissem as preferências relativas a todas as ideias centrais. Isso também possibilita uma oportunidade de identificar mudanças de atitude ocorridas durante o processo deliberativo.

#### **4.3.4 A estrutura da discussão**

O final de semana foi dividido em dois dias de deliberações, com uma clara progressão de ideias culminando em um conjunto claro de declarações de visão. O processo é ilustrado no quadro 4.1 e foi repetido para cada uma das três áreas temáticas. O primeiro dia permitiu uma discussão de cada tópico em profundidade, progredindo de um *brainstorm* de ideias sobre metas amplas, para declarações de visão, dentro de cada grupo. A principal diferença que diferenciou nosso evento de outras consultas a cidadãos europeus em outros países foi que nós permitimos que todos os cidadãos discutissem todos os tópicos, e, dessa maneira, todos os participantes participaram de uma jornada de ideias e cobriram a mesma série de assuntos de forma consecutiva, de maneira que cada pessoa pôde contribuir e ouvir as ideias dos outros participantes de forma transparente. Isso foi possibilitado em cada grupo principalmente mediante facilitadores bem preparados para iniciar as discussões e, de modo eficiente e organizado, usar uma tecnologia que permitiu a transferência rápida de informação a cada instante.

O facilitador foi um elemento crucial para possibilitar que a conversa fluísse entre os diferentes tópicos, dando a oportunidade para todas as vozes serem ouvidas e para que uma variedade de opiniões fosse representada de modo equitativo nas propostas. A discussão foi apoiada ao longo do processo pelo material do Guia de Discussão, que suplementou conhecimentos sobre os tópicos. Após cada grupo trabalhar suas visões, seguiu-se uma plenária

final sobre uma Declaração de Visão conjunta, com a apresentação de um representante por grupo. A plenária de meia hora foi o ponto crucial do processo, pois tinha o objetivo de buscar um consenso entre as declarações de visão de cada grupo; o facilitador desempenhou um papel crucial em ajudá-los a alcançar um denominador comum que satisfizesse todos os participantes de cada grupo. Nesse ponto, somente as sugestões que receberam aprovação unânime foram incluídas, e qualquer idéia que não alcançasse unanimidade foi excluída da versão final da Declaração de Visão. Houve a necessidade de um facilitador para equilibrar cuidadosamente as visões de quinze a vinte participantes (um de cada mesa) e garantir que todos os presentes participassem da discussão. A ampla gama de visões gerou discussões calorosas e dificultou a redação final, mas as escolhas foram sempre feitas pelos participantes. Nenhuma palavra ou frase foi alterada. O facilitador simplesmente repetia e anotava o texto acordado.

No segundo dia, houve uma integração dos resultados com os de outros países europeus, e os participantes tiveram a oportunidade de ver as declarações de visão de outros países e oferecer comentários sobre as ideias expostas. Ao mesmo tempo, houve uma oportunidade para os participantes comentarem sobre o assunto e fazer mudanças em suas próprias declarações de visão, permitindo comentários de diferentes perspectivas desde o primeiro dia. O segundo dia envolveu uma discussão sobre o papel que a administração da União Europeia e do governo do Reino Unido deve desempenhar na implantação dessas visões. Nesse estágio, a principal intenção foi a de definir se havia uma preferência para que as propostas em cada tópico fossem tratadas em nível europeu ou em nível nacional. Desse modo, a discussão visou criar duas declarações: 1) definir se haveria um papel para a União Europeia na resolução desses assuntos e, em caso positivo, qual seria esse papel; 2) definir se haveria um papel para o governo do Reino Unido em cada tópico e, em caso positivo, qual seria esse papel. As declarações foram definidas pelos grupos antes que uma pessoa de cada grupo fosse novamente à plenária para apresentar a Declaração final sobre os papéis da UE e/ou do governo do Reino Unido.

Na hora do almoço do segundo dia, um denominador comum já tinha sido alcançado para cada tópico. Houve três declarações finais que sintetizaram as escolhas coletivas dos participantes em termos de: uma declaração de visão para cada tópico; o papel da UE; e o papel do governo do Reino Unido. A sessão final permitiu que os participantes fizessem uma revisão dessas declarações finais, e cada declaração foi projetada nos telões. Foram feitas

uma série de votações de confiança como mecanismo de confirmação, a fim de consolidar o senso de apropriação dos resultados entre os participantes. Estes tiveram a oportunidade de expressar sua aprovação ou não mediante as seguintes opções: “concordo completamente”; “concordo parcialmente”; “discordo completamente”. Esse processo permitiu aos participantes a escolha de decidir se essas seriam as recomendações finais a serem enviadas em seu nome para a Consulta Final, em maio. Durante todo o processo, os participantes tiveram a oportunidade de escolher o que incluir e ficou demonstrado que estas eram suas propostas e que as declarações refletiam suas escolhas pessoais.

#### 4.4 O PERFIL DEMOGRÁFICO DOS PARTICIPANTES

A UE solicitou que uma amostragem dos participantes fosse caracterizada por:

- Representatividade de gênero equitativa (50/50).
- Os participantes não podiam ser afiliados a partidos políticos ou grupos de interesse organizados (incluindo aqueles da sociedade civil, como campanhas ambientalistas).
- Não podiam ter nenhuma especialidade ou conhecimento prévio sobre o assunto (por exemplo, legislação da UE).
- 25% deveriam ser estudantes – embora não de Política/Economia/Direito.
- 25% deveriam apresentar baixa renda.
- 25% deveriam apresentar alta renda.
- 25% seriam economicamente inativos – aposentados/desempregados.

A essas diretrizes adicionamos mais requisitos para garantir que todas as faixas etárias e comunidades da população do Reino Unido fossem incluídas. Os alvos para alcançar um perfil demográfico representativo foram definidos por uma pesquisa independente feita pela companhia *YouGov* que concordou em organizar o recrutamento da amostragem. Todos os participantes receberam um incentivo de cem euros como compensação pelo dispêndio de tempo e pelas despesas de viagem. As acomodações necessárias foram providenciadas durante um final de semana, a fim de tornar o processo de consulta o mais acessível possível. O perfil demográfico foi estabelecido com a *YouGov* da seguinte maneira.

**Quadro 4.1 – A estrutura deliberativa**

	Configuração	Atividade
1º DIA	Plenária	<b>Abertura / Introdução</b> Abertura do evento por autoridades políticas da UE, seguida de comunicação sobre a pauta do dia, o processo em geral, o papel dos cidadãos e o formato dos resultados esperados.
	Manhã Plenária	<b>Votação</b> Os participantes realizam votação sobre os dados demográficos (gênero, idade, profissão etc.) para definir o perfil dos presentes para efeito de mapeamento dos resultados e comparação com as consultas em todo o país.
Tarde	Grupos	<b>Gerando Objetivos Gerais</b> Os participantes discutem as três áreas temáticas em uma sessão de <i>brainstorm</i> . Para cada um dos três tópicos, recomendam objetivos gerais que completem a frase “Eu gostaria de viver em uma Europa que...”. As respostas de todas as mesas são processadas nos <i>laptops</i> e projetadas nos telões.
	Plenária	<b>Agrupando os Objetivos Gerais</b> Os objetivos gerais iniciais são agrupados em categorias temáticas. Dessa forma, são identificadas as conexões e semelhanças entre a gama de idéias e definidas as categorias temáticas mais importantes.
	Plenária	<b>Apanhado das opiniões</b> Cada participante tem direito a um voto (três para cada um dos três tópicos) para expressar qual dos grupos de objetivos gerais ele/ela considera mais importante. Isso oferece uma idéia aproximada das preferências, de forma a auxiliar os participantes no foco das discussões subsequentes.
	Plenária	<b>Desafiando os Objetivos Gerais</b> Os especialistas discutem as ideias iniciais, salientando problemas ou contrapartidas relativas aos objetivos e escolhas dos participantes; poderão ainda indicar os principais desafios e vantagens e fornecer informações adicionais.
	Grupos	<b>Formulando uma Declaração de Visão</b> Com base nos seus objetivos gerais, os resultados do apanhado de opiniões e as contrapartidas, cada grupo é solicitado a propor uma declaração da visão viável da Europa em que gostariam de viver.
	Mesa redonda	<b>Declaração de Visão Final</b> Um participante de cada mesa (grupo) integra a mesa redonda que vai conciliar as diferentes visões em uma única Declaração de Visão.
	Plenária	<b>Apresentação da UE e Partilha de Resultados</b> Os participantes vêm as propostas de declarações de visão, bem como as imagens e citações dos eventos de fim de semana que ocorreram simultaneamente em outros países: Itália, Malta, Romênia e Suécia.
2º DIA	Plenária	<b>Feedback sobre o conteúdo da UE</b> Os participantes discutem as declarações de visão dos outros países e fazem comentários a respeito. Discutem também que impacto acreditam que isso teria para suas próprias declarações de visão.
	Até o começo da tarde Grupos	<b>Papel da UE/Governo do Reino Unido</b> Em suas mesas (grupos), os participantes discutem se a UE ou o governo britânico deveria se envolver na implantação da visão que propuseram, e conforme o caso, que medidas devem ser tomadas.
	Mesa redonda	<b>Papel da UE/Governo do Reino Unido na Declaração Final</b> Um participante de cada grupo integra a mesa redonda para conciliar sua visão em uma única declaração sobre o papel da UE e do Reino Unido na implantação das declarações de visão.
	Plenária	<b>Voto de Confiança</b> Após a apresentação dos resultados finais, os participantes votam para expressar se estão satisfeitos e à vontade com estes resultados. Encerramento

#### 4.4.1 números-alvo

160 participantes foram recrutados por meio do quadro a seguir como um guia para a atribuição de cotas:

	Total	Masculino				Feminino			
		Estudante	Baixa renda	Alta renda	Inativo prof.	Estudante	Baixa renda	Alta renda	Inativa prof.
Plymouth	8	1	1	1	1	1	1	1	1
London	16	2	2	2	2	2	2	2	2
Bristol	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Birmingham	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Manchester	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Liverpool	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Leeds	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Sheffield	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Newcastle	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Norwich	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Nottingham	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Edinburgh	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Glasgow	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Aberdeen	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Cardiff	16	2	2	2	2	2	2	2	2
Wrexham	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Derry	8	1	1	1	1	1	1	1	1
Belfast	8	1	1	1	1	1	1	1	1

Muito embora esses grupos alvos regionais e econômicos estivessem dispostos em um padrão entrelaçado, foram suplementados por metas específicas por comunidade étnica, como perfil nacional à parte. Os números referentes ao perfil étnico fornecidos pelo *YouGov* sugerem que o perfil étnico da população do Reino Unido é aproximadamente o seguinte.

Branços, Britânicos	88.62%
Branços, outros	3.87%
Negros ou negros britânicos, caribenhos	1.10%
Negros ou negros britânicos, africanos	0.93%
Negros ou negros britânicos, outros negros	0.19%
Asiáticos ou asiáticos britânicos, indianos	2.02%
Asiáticos ou asiáticos britânicos, paquistaneses	1.94%

Asiáticos ou asiáticos britânicos, outros asiáticos	0.47%
Chineses ou outro grupo étnico	0.87%
Mestiços	1.29%

Em decorrência desses dados, os valores-alvo acordados com *YouGov* tinham o propósito de sobrecompensar ligeiramente as comunidades de minorias étnicas, para garantir que todas as vozes fossem ouvidas em uma amostragem de 160 pessoas.

Etnias	Total
Branços, britânicos	109
Branços, outros	12
Negros ou negros britânicos, caribenhos	6
Negros ou negros britânicos, africanos	6
Negros ou negros britânicos, outros negros	1
Asiáticos ou asiáticos britânicos, indianos	7
Asiáticos ou asiáticos britânicos, paquistaneses /bangladeshianos	7
Asiáticos ou asiáticos britânicos, outros asiáticos	3
Chineses ou outros grupos étnicos	4
Mestiços	5

No evento final, o número total de participantes recrutados pela *YouGov* foi um pouco inferior, devido ao carácter inovador deste processo e ao curto prazo envolvido. A *YouGov* teve dificuldade em cumprir os critérios que foram estabelecidos, o que em parte pode ser atribuído ao fato de que seu principal foco não são eventos presenciais, mas principalmente em pesquisas feitas pela internet, e, sendo assim, a instituição não conseguiu garantir que as pessoas estivessem presentes fisicamente. É importante notar que o recrutamento para um evento dessa natureza requer a confirmação de presença com várias semanas de antecedência e que se assegure o interesse e o compromisso de participação de todos os envolvidos. No entanto, apesar dessas dificuldades, os dados demográficos corresponderam amplamente às proporções de cada variável no perfil alvo e, assim, forneceram um grande espectro de pontos de vista das diferentes comunidades do Reino Unido.

#### 4.4.2 Perfil do gênero

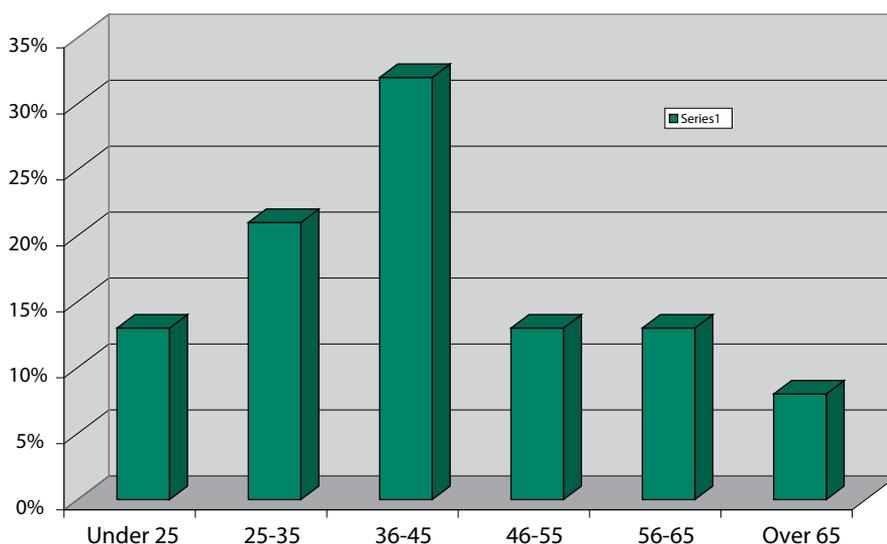
A última contagem por gênero demonstrou que, na verdade, um número ligeiramente maior de mulheres do que homens participou do fim

de semana em York, mas a diferença ficou dentro de uma margem de erro de 10% para cada lado: 57% de mulheres; 43% de homens.

### 4.4.3 Perfil etário

Em termos dos grupos etários representados, houve uma proporção muito equilibrada, incluindo uma boa representação de grupos etários mais jovens e mais velhos (vide gráfico 4.1).

**Gráfico 4.1 – Consulta aos Cidadãos Europeus 2007 – perfil etário dos participantes**



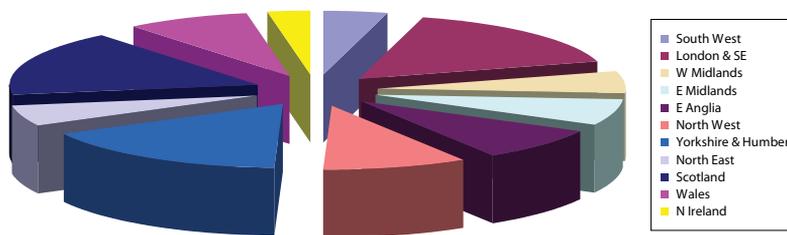
### 4.4.4 Perfil regional

A proporção de participantes de diferentes áreas regionais proporcionou um quadro de diversificação regional bem sucedido, oferecendo uma secção transversal plena dos participantes regionais (vide gráfico 4.2). Havia uma boa representação da área de Londres, da área de Yorkshire e da Escócia, embora houvesse uma presença ligeiramente menor do Sudoeste, região de West Midlands, do Médio Norte e da Irlanda do Norte. Em trabalhos futuros, poderá ser preferível ter uma série de eventos regionais antes deste fórum nacional principal, permitindo assim uma visão mais detalhada das variações regionais.

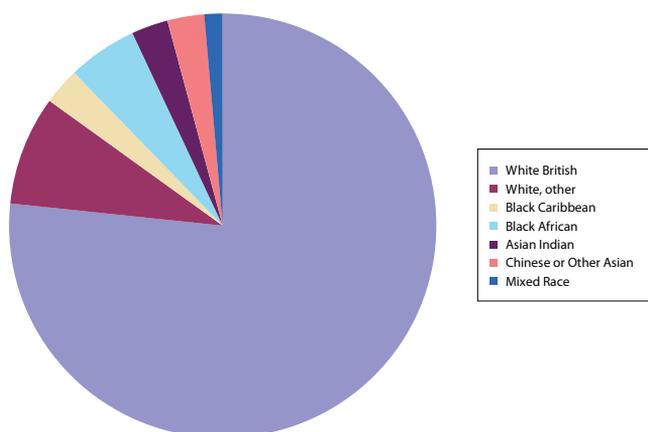
#### 4.4.5 Perfil étnico

Devido à redução dos números globais fornecidos pela *YouGov*, os números finais totais foram menores do que o pretendido, mas, mesmo assim, os números proporcionais de cada grupo étnico presente mantiveram-se próximos da meta para cada comunidade (vide gráfico 4.3). Houve uma resposta um pouco maior de afro-caribenhos participantes do que de participantes asiáticos, mas o único grupo que foi significativamente menor foi o de “mestiços”, talvez pelo fato de este grupo não ser tão bem definido quanto os demais.

**Gráfico 4.2 – Consulta aos Cidadãos Europeus 2007 – perfil por região**



**Gráfico 4.3 – Consulta aos Cidadãos Europeus 2007 – Perfil dos participantes por etnia**

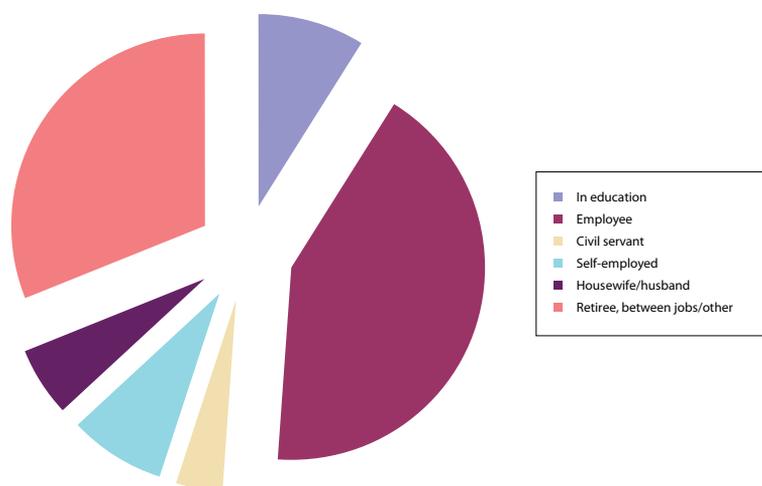


#### 4.4.6 Perfil ocupacional

O demografia do perfil ocupacional mostrou ser a mais difícil de se consolidar pois as definições foram criadas para permitir correlação com o resto da Europa e, portanto, não se correlacionam diretamente com categorias do Reino Unido. Conseqüentemente, os perfis delineados pela *YouGov* eram ligeiramente diferentes dos europeus e isso levou a uma pequena inconsistência na correspondência das tipologias. Em todo caso, a gama final de perfis era ampla o suficiente para incluir um espectro abrangente de categorias ocupacionais do Reino Unido (*vide* gráfico 4.4).

Houve uma ligeira ausência de participantes no setor de educação, incluindo alunos em idade eleitoral (embora houvesse um grupo separado para alunos de escolas, *vide* gráfico a seguir) e uma ligeira sobre-representação de participantes aposentados ou fora do mercado de trabalho. Talvez isso ilustre a dificuldade de mobilizar os mais jovens, mas pode também ser decorrente do perfil demográfico pré-existente daqueles que foram entrevistados pela *YouGov*. O padrão que emergiu, no entanto, cobriu todas as principais áreas e incluiu tanto assalariados, como autônomos e funcionários públicos.

**Gráfico 4.4 – Consulta aos Cidadãos Europeus 2007 – Perfil de participantes por ocupação**



## 4.5 REFLEXÕES

A Consulta aos Cidadãos Europeus 2007 mostrou-se tão bem sucedida que tem sido repetida a cada dois anos desde o evento inaugural. Os ingredientes-chave de sucesso foram identificados pelo avaliador independente em virtude de:

- a.** a representatividade do fórum;
- b.** o uso de linguagem acessível e documentação de apoio de alta qualidade;
- c.** facilitação competente e a premência de se evitar uma mobilização enviesada;
- d.** a apresentação de evidências dos especialistas, que refletiam os valores concorrentes subjacentes ao assunto sob deliberação;
- e.** o papel da tecnologia na prevenção de uma agenda pré-definida;
- f.** o papel da tecnologia em manter o foco na deliberação;
- g.** o papel da tecnologia na criação de um senso de ocasião; e
- h.** *feedback* pós-deliberação de qualidade para os participantes.

Talvez o maior mérito deste evento deliberativo resida no sucesso demonstrado pelo método em dar poder aos cidadãos com limitado conhecimento prévio de um assunto para se reunir e deliberar sobre questões políticas complexas antes de chegar a recomendações arrazoadas e fundamentadas.

## 5. EXPERIÊNCIAS DINAMARQUESAS EM COPARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 5.1 INTRODUÇÃO

Esse ponto de tomada de decisão envolve a participação direta dos cidadãos na elaboração de políticas. A Dinamarca é popularmente vista como tendo a cultura mais associativa da Europa. Isso é demonstrado na proliferação de associações voluntárias que desenvolvem e executam novas políticas destinadas a corrigir problemas sociais específicos. Por exemplo, esses formuladores de políticas do cotidiano incluem o movimento *Stop spild af mad*

("Pare de desperdiçar alimentos") (*vide* <<http://www.stopspildafmad.dk>>). Foi fundado por um verdadeiro gestor do cotidiano e agora é uma das associações voluntárias virtuais que crescem mais rapidamente na Europa. Esse movimento também gerou outras iniciativas (*vide* <<http://www.skralderen.dk>>), tais como ajudar a alimentar os sem-teto, onde os cidadãos recolhem comida vencida mas em bom estado nos recipientes de descarte dos supermercados e a redistribuem aos pobres e sem-teto (*vide* <<http://www.frivillighed.dk/Webnodes/da/Web/Público/Forside>> e <<http://www.sr-bistand.dk>>).

Este capítulo discute dois exemplos inovadores de coparticipação na elaboração de políticas públicas na Dinamarca – as experiências do Conselho Dinamarquês de Tecnologia em assembleias consensuais e o trabalho da *Min-dLab* na elaboração compartilhada de políticas.

## 5.2 O CONSELHO DINAMARQUÊS DE TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Conselho Dinamarquês de Tecnologia (DBT) promove "o debate constante sobre tecnologia, para avaliá-la e assessorar o parlamento dinamarquês (o *folketing*) e outros órgãos governamentais em assuntos relacionados à tecnologia" (DBT, 2012a). O DBT "é um órgão independente criado pelo Parlamento dinamarquês em 1995 e é o sucessor do Conselho Tecnológico, que foi criado como um órgão estatutário em 1986" (DBT, 2012a). A missão do DBT é disseminar conhecimento sobre a tecnologia, suas possibilidades e seus efeitos na população, na sociedade e no ambiente (DBT, 2012a). De acordo com o seu mandato legislativo, as atribuições do Conselho Dinamarquês de Tecnologia consistem em:

- Realizar avaliações tecnológicas independentes.
- Realizar avaliações abrangentes do potencial e das consequências da tecnologia.
- Desenvolver iniciativas de esclarecimento público.
- Assessorar o Parlamento dinamarquês e o Governo. (DBT, 2012b).

Além disso, o Conselho de Tecnologia atua no reforço das tradições democráticas na Dinamarca. Nesse sentido, o Conselho tem ainda as incumbências de:

Ajudar a informar e debater de forma o mais abrangente possível.

Levar em conta o conhecimento, experiência e credibilidade dos leigos na sua avaliação da tecnologia.

Fazer uso de conhecimentos especializados e contribuir para alimentar os debates com argumentos objetivos.

Apoiar a democracia, promovendo relevantes e importantes debates tecnológicos entre o público e entre gestores de políticas. (DBT, 2012b).

No entanto, é por seu trabalho com participação social que o Conselho Dinamarquês de Tecnologia é reconhecido internacionalmente.

Como um órgão independente do governo, o DBT recebe um subsídio anual do Parlamento dinamarquês, que lhe permite realizar seu trabalho de pesquisa (DBT, 2012a). Além disso, “[o] Ministério de Pesquisa é a autoridade supervisora do DBT e a Comissão Parlamentar de Investigação funciona como elo de ligação permanente entre o DBT e o Parlamento” (DBT, 2012a). Como parte de seu trabalho, o DBT apresenta um relatório anual ao Parlamento (DBT, 2012a). Como demonstram esses elos, agindo como um órgão independente do governo com fortes laços com o parlamento, o DBT influencia de forma importante o debate político por meio de sua relação direta com o Parlamento e o governo.

Na Dinamarca, há uma expectativa (embora nenhuma exigência formal ou legal) de que o Parlamento e os partidos políticos acatem explicitamente às recomendações das assembleias consensuais organizadas pelo Conselho Dinamarquês de Tecnologia (GOODIN; DRYZEK, 2006, p.226).

O Conselho Dinamarquês de Tecnologia emprega uma variedade de métodos para envolver os cidadãos, incluindo: *café seminars*; audiências populares; júris populares; cúpulas populares; painéis para o futuro; audiências para o parlamento; grupos de trabalho interdisciplinares; reuniões entrevista; assembleias consensuais; e assembleias de votação (DBT: 2012c). Talvez o método mais conhecido do DBT sejam as assembleias consensuais. Essas tiveram início em 1987 (EINSIEDEL *et al.*, 2001, p. 83.) e têm sido foco de atenção por seu papel de mobilização dos cidadãos no processo político (*vide*, por exemplo BLOK, 2007; DRYZEK; TUCKER, 2008; EINSIEDEL *et al.*, 2001; GOODIN; DRYZEK, 2006; HENDRIKS *et al.*, 2007). Em 2010, o Conselho Dinamarquês de Tecnologia ganhou o Prêmio Jim Creighton, que é concedido pela Associação Internacional de Participação Popular (IAP2) (DBT, 2012d).

## 5.3 ASSEMBLEIAS CONSENSUAIS EM AÇÃO – O CASO DOS PRONTUÁRIOS ELETRÔNICOS DO PACIENTE

O DBT usa uma variedade de métodos para envolver os cidadãos no processo político. As assembleias consensuais são um dos métodos utilizados pelo DBT, pelo qual o órgão é particularmente bem conhecido. Como “dois dos principais objetivos gerais do Conselho Dinamarquês de Tecnologia são promover o debate tecnológico e avaliar o potencial tecnológico e suas consequências, as assembleias consensuais unem perfeitamente esses [dois] objetivos, promovendo o diálogo entre cidadãos e especialistas, com vistas a elucidar as vantagens e desvantagens de uma determinada tecnologia” (DBT, 2006). Um dos estudos de caso de uma assembleia consensual promovida pelo DBT foi o projeto sobre o desenvolvimento de prontuários eletrônicos de pacientes – PEPs (*vide* JENSEN, 2005, p. 221). Como argumenta Jensen:

As perspectivas de uso dos PEPs levantam uma série de questões importantes sobre o futuro da saúde pública dinamarquesa. Mas vale ressaltar que o horizonte das discussões tem, em grande parte, sido definido por um conjunto limitado de atores: médicos, técnicos e políticos. Poderia-se (*sic*) argumentar, no entanto, que há um outro grupo a quem caberia perguntar como deve ser feito um bom trabalho de saúde pública. Trata-se do grupo de cidadãos, que são os clientes reais e virtuais do sistema de saúde. Este foi, de fato, o argumento apresentado pelo Conselho de Tecnologia, que comentou sobre a falta de participação dos cidadãos nestes debates e, conseqüentemente, acatou uma proposta de projeto sobre os PEPs. (JENSEN, 2005, p. 224).

Portanto, a proposta de trabalho do DBP na área de PEPs foi de engajar os cidadãos no processo político no tocante a mudanças importantes no sistema de saúde dinamarquês.

### 5.3.1 Espaços de crescimento

Embora o projeto do DBT referente aos prontuários eletrônicos de pacientes fosse um tipo de assembleia consensual, ele apresentava diferenças importantes, e como tal foi chamado de “espaços de crescimento” (JENSEN, 2005, p. 224). Essa abordagem difere da assembleia consensual tradicional no

sentido que “as assembleias consensuais maximizam o envolvimento no final do processo, ao passo que os espaços de crescimento distribuem as interações ao longo de todo o processo” (JENSEN, 2005, p. 224). Isso significa que os cidadãos participantes se envolvem com a tecnologia e os especialistas de saúde em diferentes pontos de suas deliberações, uma vez que “a participação regular de especialistas foi tida como necessária para que os cidadãos compreendessem adequadamente esses tipos de problemas [de ordem mais tecnológico do que ética]” (JENSEN, 2005, p. 225).

### 5.3.2 Participantes

Em termos de participantes, o projeto incluiu peritos “escolhidos após uma pesquisa informal ter identificado candidatos relevantes oriundos do meio político e científico” (JENSEN, 2005, p. 225). O painel popular incluía “uma mescla de homens e mulheres entre 25 e sessenta anos de idade, com cargos como: agente funerário, inspetor de trânsito, estudante, bibliotecário, professor, telefonista, encanador, e representando ampla cobertura geográfica da Dinamarca” (JENSEN, 2005, p. 227). A escolha de participantes que abrangessem uma gama diversificada da sociedade dinamarquesa foi importante para permitir que as deliberações tivessem maior legitimidade. No entanto, reunir um corte transversal da sociedade dinamarquesa com um grupo de peritos não levaria a nada, a menos que houvesse algum aprendizado. Como argumenta Jensen “a aprendizagem é uma noção importante para o Conselho de Tecnologia, porque o sucesso democrático de projetos populares é tido como dependente de um processo de aprendizagem adequado, resultante da interação entre especialistas e leigos” (2005, p. 229) .

### 5.3.3 Resumo do caso

O enquadramento do processo de envolvimento e da maneira como os especialistas e os cidadãos interagem é fundamental para o sucesso de tais projetos participativos. Como argumenta Jensen:

É preciso ter humildade em relação à fragilidade dos projetos democráticos. Eles são frágeis porque seu potencial democrático depende que cidadãos e especialistas entrem em um processo de aprendizagem mútua e experimental. Assim, esses projetos podem facilmente falhar se

sua elaboração ou execução estiver fora de esquadro e especialistas ou cidadãos de “índole forte” venham a homogeneizar o debate ao invés de abri-lo. (JENSEN, 2006, p. 233).

## 5.4 MINDLAB E DESIGN THINKING

Nos últimos anos, têm aumentado as evidências de que o *design thinking* pode ter algo profundo a oferecer aos órgãos públicos europeus que buscam resultados inovadores para a governança centrada no cidadão. Na França, a organização não governamental *La 27e Region* aplica a abordagem do *design thinking* para prestar, a vários dos 26 governos regionais do país, assistência adequada no desenvolvimento de abordagens inovadoras em educação e desenvolvimento sustentável, entre outros. Na Finlândia, o Fundo Sitra de Inovação Nacional lançou um programa voltado para a aplicabilidade do *design thinking* no governo por meio da iniciativa *Helsinki Design Lab*. No Reino Unido, o campo do desenho de serviços tem tido um rápido crescimento na última década, não só entre consultorias como *LiveWork*, *Engine*, *Participle* e *Think Public*, mas também na criação de órgãos públicos ou autarquias, que aplicam explicitamente a abordagem *design thinking*, incluindo o Serviço Nacional de Saúde (NHS); o Instituto de Inovação e Melhoria; a iniciativa SILK, do condado de Kent; e o programa *UK Design Council's Public Services by Design*. Atualmente, uma nova leva de projetos está em andamento tanto no âmbito do Serviço Nacional de Saúde como no âmbito do *Design Council*.

A Comissão Europeia vem há alguns anos patrocinando o projeto *Sharing Experience Europe* (SEE) para estimular a integração do *design thinking* às políticas regionais, nacionais e europeias, e, neste contexto, também identificou seu potencial para a inovação em serviços públicos, de forma a “melhor responder às necessidades da população” (SEE, 2010). E, na Dinamarca, o Ministério da Tecnologia e, mais recentemente, a agência interministerial *MindLab* tem se inspirado em abordagens de desenho na inovação do setor público, e aplica *design thinking* cada vez mais sistematicamente no seu trabalho para os órgãos e agências do governo dinamarquês em assuntos comerciais, trabalhistas e tributários. Da mesma forma, a entidade Governo Local da Dinamarca está patrocinando o uso de *design thinking* em projetos do governo local, ajudando os municípios a colaborar com uma grande variedade de empresas de *design* estratégico e de serviços. Os resultados expressivos são

fruto da aplicação de *design thinking* em áreas como a redução de conflitos nas prisões de alta segurança, a colaboração público-privada em tecnologias da saúde, a reprogramação de serviços para acidentados de trabalho, a elaboração de refeições melhores para idosos e o envolvimento de deficientes mentais na criação de novos serviços públicos. No entanto, é o trabalho da *MindLab* que procuraremos mostrar neste estudo de caso.

A *MindLab* está ligada aos ministérios de Relações Econômicas, Empresariais e Emprego, e da Fazenda, e ao longo de quase uma década tem se baseado em abordagens de *design thinking* na inovação do setor público, formulando de forma coparticipativa políticas e sistemas de execução com os cidadãos que tenham se destacado – é o caso da política empresarial da Agência Comercial e Empresarial Dinamarquesa (políticas empresariais) e das políticas de emprego e inovação para atrair talentos estrangeiros, desenvolvidas no Ministério das Relações Econômicas e Empresariais.

## 5.5 OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE *DESIGN THINKING*

*Design thinking* é o termo aplicado para designar um processo de pesquisa ação e reflexão que dá suporte à inovação no desenho de serviços, programas políticos e práticas de governança. Inspira-se em abordagens de trabalho que são comuns no desenho de objetos e produtos, sugerindo que essas formas de trabalho poderiam ser aplicadas a sistemas e desenhos processuais mais amplos.

É provável que o processo envolva três etapas, todas sendo iterativas e requerendo envolvimento e reenvolvimento entre pesquisadores e profissionais. A primeira envolve o estabelecimento de uma representação de preocupações e problemas comuns entre os principais parceiros. Será baseada em provas sintetizadas e testadas em sua robustez, mas também irá tentar identificar os diferentes ângulos ou perspectivas de determinada questão, a partir das visões dos diferentes parceiros.

A segunda etapa trata da criação de um espaço em que os participantes possam imaginar um futuro e progredir rumo a ele em vez de ficarem presos a modelos ou formas de pensar do passado. Lança mão de um desenho criativo e dinâmico para incentivar o pensar sobre inovação e alternativas, inspirando-se em boas práticas. Algumas das técnicas que podem ser usadas incluem a indução dos atores a experimentar o mundo a partir da perspectiva de outros, levando-os a desenhar ou expressar de forma não escrita suas imagens de um

futuro melhor e, geralmente, tentando incentivar uma libertação de certas passadas, conjugando o desafio de diferentes disciplinas com um espaço onde a criatividade, a aprendizagem e a capacidade de arriscar são incentivadas. Para além desses elementos processuais, essa fase também envolve uma busca em larga escala por alternativas, opções e inovações em outros campos, que pareçam tratar da questão em foco, ainda que apenas tangencialmente, bem como uma avaliação crítica da sua possível eficácia.

A terceira fase constitui-se de intervenções prototípicas baseadas em um compromisso conjunto com os principais parceiros e o desenvolvimento de métodos adequados de pesquisa que permitam *feedback* imediato para dar suporte a essa dinâmica. A lógica aqui é do desenho experimental. Ele se centra na concepção de uma intervenção como o problema sob investigação. O aspecto experimental do método manipula uma intervenção e observa-a durante um período de tempo prolongado, geralmente em determinado local, até que surjam resultados aceitáveis. O experimento progride por meio de uma série de ciclos de desenho e redesenho. Há *feedback* para os participantes principais, de modo que à medida que intervenção se desenvolve o desenho é ajustado para funcionar em contextos particulares. Inicialmente, o objetivo é obter sucesso em um contexto local e particular, e esse desafio é o foco de atenção. O experimento de desenho pretende fornecer uma base de evidências sobre “o que funciona” nos estágios iniciais do desenvolvimento de uma intervenção. Além disso, pode fornecer uma plataforma para um teste mais abrangente e generalizável no futuro. A terceira etapa pode então reverter a uma fase experimental mais tradicional ou fase de avaliação, em que métodos robustos de avaliação podem ser usados para julgar o sucesso da intervenção em uma gama de configurações.

Seguem-se dois miniestudos de caso de *design thinking* aplicado ao desenho de políticas – Declaração Móvel de Imposto de Renda SKAT.

## 5.6 DECLARAÇÃO MÓVEL DE IMPOSTO DE RENDA

O Ministério da Fazenda e a Secretaria da Receita (SKAT, na sigla original) da Dinamarca estavam considerando a possibilidade de desenvolver uma versão SMS do formulário de declaração do imposto de renda, de forma a possibilitar que os contribuintes pudessem fornecer esses dados digitalmente e enquanto estivessem em trânsito. Para testar a viabilidade do programa proposto, o ministério recorreu aos serviços da *MindLab*.

### 5.6.1 O processo de desenho

Tomando como ponto de partida as necessidades e desafios do público, além da estratégia da SKAT, o órgão identificou inicialmente cinco faixas de desenvolvimento diferentes para seus serviços de cidadania digitais: *Skræddersyet TastSelv* ("Serviço eletrônico personalizado"), *Spil SKAT* ("Jogue SKAT"), *Hjælpen er nær* ("Ajuda na palma da mão"), *Samlet overblik* ("Visão Global") e *Mobil TastSelv* ("Serviço eletrônico móvel"). Os conceitos foram traduzidos para cenários na forma de texto e desenhos que ilustravam como os cidadãos poderiam administrar seus assuntos fiscais na prática, se os cinco cenários se tornassem realidade. Durante um seminário, esses cenários foram apresentados a nove membros do público a quem foi pedido que os avaliassem. Esperava-se destes não apenas que manifestassem o que achavam, por exemplo, de poder administrar suas obrigações junto ao fisco pelo aparelho celular, mas também que adotassem uma postura bem prática sobre a utilização de cada conceito e idéia. A contribuição da *MindLab* nesse projeto consistia em organizar, conduzir e relatar dois seminários. O objetivo do primeiro seminário era que os funcionários de linha de frente da SKAT identificassem as necessidades e dificuldades do público, além de possíveis novas abordagens. O segundo seminário deu a oportunidade a determinado número de usuários – reais e potenciais – dos serviços digitais da SKAT de discutir e avaliar diferentes cenários para as futuras soluções digitais com os funcionários do órgão.

A partir desse *feedback*, a *MindLab* determinou que poucas pessoas se mostraram interessadas em tentar declarar seus impostos a partir de um telefone celular, enquanto estavam em trânsito – por exemplo, em trens, ônibus ou metrô. A *MindLab*, por fim convenceu, os ministérios que sua visão não fora recebida com grande entusiasmo pelo público, levando-os a abandonar essa estratégia específica e explorar outros projetos. Envolver o público no projeto poupou os ministérios de desenvolver uma nova opção cara, que não seria acolhida por seu público-alvo. A *MindLab* então realizou novos *brainstorms* e desenvolveu um catálogo de ideias para uma versão futura dos serviços de autoatendimento, com garantia de qualidade e de fácil aceitação popular.

### 5.6.2 Principais resultados

O conceito de um serviço de autoatendimento pelo celular foi descartado, e os recursos que teriam sido gastos em desenvolvê-lo foram poupados. A

*MindLab* desenvolveu simultaneamente um catálogo de ideias para a criação futura de uma versão de serviço eletrônico que terá a qualidade assegurada tanto pelos funcionários da linha de frente como do público. Uma das aplicações que a SKAT adotou do catálogo é tido como trabalho de referência.

Uma priorização de ideias para a futura versão de um serviço eletrônico que leve em consideração as necessidades do público como seu ponto de partida. Para Henrik Kähler, diretor do projeto SKAT: “segundo o projeto, nós frequentemente participamos nas reuniões e nos perguntamos como as pessoas do *workshop* dos cidadãos teriam respondido à ideia sobre a qual estávamos trabalhando” (consultar <[www.mindlab.Dk/en/cases/when-skat-deferred-mobil-tastselv](http://www.mindlab.Dk/en/cases/when-skat-deferred-mobil-tastselv)>).

## 5.7 REDUÇÃO DAS FORMALIDADES E CARGA BUROCRÁTICA SOBRE AS EMPRESAS

Embora muitas vezes tensa, a relação entre a iniciativa privada e governo é vital para o funcionamento da economia. O governo estabelece importantes funções reguladoras e legais que permitem às empresas operarem com segurança e fornecem a infraestrutura necessária para a realização dos negócios. Em troca, as empresas criam oportunidades econômicas, proporcionando empregos e criando a base fiscal que dá sustentação ao governo. Mas, para muitas empresas, interagir com o governo pode parecer desnecessariamente oneroso e burocrático. Com o tempo, a informação ou documentação exigida por um governo pode tornar-se desnecessariamente duplicada ou desatualizada, e novos requisitos podem ser adicionados sem que sejam integrados harmoniosamente ao sistema existente.

### 5.7.1 O processo de desenho

Tendo isto em mente, a *MindLab* se propôs a reduzir a burocracia no mundo dos negócios. Por meio de entrevistas e observação direta em empresas dinamarquesas, a *MindLab* foi capaz de identificar as principais áreas em que práticas burocráticas estavam criando empecilhos. Munida dessa informação, foi capaz de conceber alternativas e novas soluções. A equipe da *MindLab* apresentou suas conclusões e sugestões para vários ministérios e, até mesmo, levou seus funcionários até o campo para observar e entrevistar empresas dinamarquesas sobre a sua experiência com a burocracia e as

formalidades do governo. Além disso, a *MindLab* desenvolveu um método para os observadores identificarem os encargos que mais irritavam as empresas. Eles treinaram funcionários do governo na utilização do método e promoveram visitas a mais de vinte empresas. A *MindLab* então promoveu uma oficina experimental em que os métodos para a redução da burocracia foram submetidos a testes práticos.

### 5.7.2 Os resultados

O projeto obteve êxito em mudar a maneira como as empresas e o governo interagem. Muitas das áreas onerosas que o projeto identificou foram posteriormente tratadas em um pacote legislativo de “facilitação administrativa”. Além disso, o projeto tem atraído a atenção de governos estrangeiros que procuram replicar o sucesso da *MindLab* (*vide* <<http://www.mind-lab.dk/en/cases/officials-on-the-hunt-for-burdens>>). Várias das 37 medidas de simplificação, introduzidas pelo governo no plano conhecido como *LET administration* (“facilitação administrativa”), têm sua origem na “caça” que a *MindLab* e funcionários públicos fizeram aos ônus burocráticos desnecessários e irritantes.

O método da *MindLab* para rastrear ônus tem atraído grande interesse tanto nacionalmente como no exterior, inclusive do Ministério das Finanças austríaco, da OCDE e do Banco Mundial.

## 5.8 SÍNTESE

O desenho coparticipativo na elaboração de políticas que aspire a ter uma eficácia previsível requer um forte componente de *design thinking*, que é a capacidade de compreender a vida de outrem (LEADBEATER, 2010). Isso envolve o mapeamento de histórias pessoais (mapas de trajetória) sobre as experiências dos cidadãos com políticas públicas. *Design thinking* tem três objetivos: explorar, desenvolver e avaliar. Baseia-se na observação de que os cidadãos nunca experimentam o sistema de políticas em sua totalidade; apenas algumas vias que atravessam o sistema. Isso requer a criação de um ambiente que permita que os cidadãos contem suas próprias histórias em vez de suposições sobre suas preferências; dispender tempo de qualidade com um número pequeno de participantes, mapeando suas trajetórias, identificando os obstáculos e desenvolvendo estratégias de mitigação.

## 6. EXPERIÊNCIAS DO REINO UNIDO EM EXECUÇÃO DE POLÍTICAS CENTRADAS NO CIDADÃO, POR MEIO DA GOVERNANÇA COLABORATIVA

### 6.1 EXECUÇÃO DE POLÍTICAS

A execução de políticas envolve a coparticipação popular na produção de novos serviços, muitas vezes através de novas modalidades de governança cooperativa quem por vezesm recorre ao desenvolvimento, utilização e adaptação das tecnologias relevantes. Este capítulo explora três exemplos de inovação na execução de políticas no Reino Unido – o trabalho do *think-tank* (centro de altos estudos) Demos, o trabalho do *United Kingdom Design Council* e do uso da tecnologia de código aberto com grupos de usuários.

### 6.2 DEMOS E A GOVERNANÇA CENTRADA NO CIDADÃO

Como Bartlett (2008, p. 8) observa, “Nos últimos 15 anos, o Demos realizou uma variada gama de projetos participativos no Reino Unido projetados para envolver o público na tomada de decisões compartilhadas”. O Demos é um *think-tank* britânico de centro-esquerda. Orgulha-se de uma “abordagem única [que] desafia o tradicional modelo ‘torre-de-marfim’ na formulação de políticas públicas, dando voz às pessoas e comunidades” (DEMOS, 2012a). A sua abordagem de pesquisa inclui a colaboração “com os grupos e indivíduos que são o foco da [sua] pesquisa, incluindo-os em júris populares, oficinas deliberativas, grupos focais e pesquisa etnográfica” (DEMOS, 2012a). O objetivo final de sua pesquisa é “uma sociedade povoada por cidadãos livres, capazes, seguros e poderosos” (DEMOS, 2012a).

Os temas de pesquisas atuais do Demos incluem: A Maneira como Vivemos Hoje; Vidas Econômicas e Empresas; e a *Big Society*<sup>7</sup> (DEMOS, 2012b). Além desses temas de pesquisa gerais, outros projetos de pesquisa atuais

---

7 N.T. ‘Big Society’ (ou Grande Sociedade) foi uma proposta de campanha defendida por David Cameron, líder do Partido Conservador britânico nas eleições gerais do Reino Unido de 2010, que chegou ao poder através de uma coalizão com o Partido Liberal-Democrata. O objetivo era “criar um clima que capacitasse as pessoas e comunidades locais na construção de uma grande sociedade tomando o poder das mãos dos políticos em todas as instâncias para devolvê-lo ao povo”. A iniciativa foi criticada por alguns segmentos, entre os quais a própria igreja anglicana, como uma tentativa de eximir o Estado de suas responsabilidades frente aos cidadãos e comunidades mais vulneráveis.

incluem: Família e Sociedade; Violência e Extremismo; Cidadãos; Serviços Público e Bem-Estar Social. Além desses projetos de pesquisa, o Demos também se envolve com ideologia política por meio de seu projeto de Conservadorismo Progressista; suas coletâneas de escritos; e do seu projeto *Centre for London* (DEMOS, 2012b).

Como um centro de estudos, os principais produtos do Demos são relatórios, artigos e panfletos. Essas publicações são apoiadas no envolvimento de seus pesquisadores com a imprensa; exemplos recentes de tal envolvimento incluem destaques e artigos nos jornais britânicos *The Guardian*, *The Daily Mail* e *The Times*. O Demos também atinge um público mais amplo por meio da produção de vídeos que estão disponíveis *on-line* por meio do seu *site* e via *YouTube*. Além destes produtos, o Demos também “promove uma grande variedade de eventos ao longo do ano, desde discursos de líderes políticos a júris populares deliberativos, mesas redondas, painéis de discussão e debates públicos” (DEMOS, 2012c).

O Demos argumenta que muito do que entendemos como governança centrada no cidadão não passa de ‘fachada’:

[...] precisamos ir além das formulações burocráticas e da retórica, ultrapassar os círculos imediatos de participação para alcançar os recônditos mais remotos da comunidade. Precisamos encontrar os espaços cotidianos da democracia, que permanecem escondidos do alcance oficial ou das consultas. Precisamos buscar formas novas e interessantes para ajudar os cidadãos e políticos a interagirem de forma eficaz, criativa e significativa, a fim de criar uma mudança social progressista. (BARTLETT. 2008, p. 8).

### 6.2.1 Novos espaços democráticos

Em uma publicação do Demos, *Democratising Engagement* (Democratizando o Envolvimento), Andre Cornwall (2008, p. 36-39) identifica três novos espaços democráticos, em que pode ocorrer o envolvimento popular na formulação de políticas. O primeiro deles é **Projetos para a democracia: novos papéis, novas regras**: “[...] há quem alegue que a criação de instituições participativas eficazes reside na formulação correta. As características de qualquer projeto incluem não só aspectos como o tamanho, a regularidade de reuniões e mandatos, mas também as regras sobre quem participa, aquilo em que participam e como participam” (CORNWALL, 2008, p. 36). Cornwall (2008,

p. 38-38) identifica o papel da governança participativa no setor de saúde pública brasileiro, consagrada na Constituição de 1988, como um exemplo de criação de novas regras para o envolvimento e participação populares.

O segundo novo espaço democrático é **Atores: novos espaços, novas caras** (CORNWALL, p. 39-44): “[...] todos os projetos que podem ser elaborados para que essas instituições funcionem corretamente dependem muito das pessoas que dão vida aos projetos” (CORNWALL, 2008, p. 39). Como exemplo de espaço democrático para os atores, Cornwall (2008, p. 41-43) identifica a decisão do governo de Bangladesh, em 1998, que envolveu o estabelecimento de grupos comunitários e comitês de vigilância sanitária como parte de um esforço “para aprofundar a participação da comunidade no sistema público de saúde” (CORNWALL, 2008, p. 42).

O terceiro dos três novos espaços democráticos é **Contexto: culturas políticas, espaços de poder** (CORNWALL, p. 44-48): “[...] a democratização do envolvimento popular exige o reconhecimento de que os espaços em que os cidadãos são convidados a participar são espaços de poder em que as desigualdades existentes e relações sociais de dominação e resistência podem vir a ser reproduzidas” (CORNWALL, 2008, p. 44). Cultura e poder são vistos como peças fundamentais de um processo de participação crescente. Cornwall (2008, p. 47-48) destaca o orçamento participativo no Brasil como um exemplo da importância do contexto nos três novos espaços democráticos.

### 6.3 SOBRE O UNITED KINGDOM DESIGN COUNCIL

O *Design Council* iniciou suas atividades em 1944, como Conselho de *Design* Industrial. Foi fundado por Hugh Dalton, presidente do Conselho de Comércio do governo durante a guerra, e seu objetivo era “promover por todos os meios possíveis, a melhoria do *design* nos produtos da indústria britânica”. Desde 19 de maio de 1976, o *Design Council* é considerado uma entidade sem fins lucrativos. Sua história mais recente tem sido caracterizada pela missão de “colocar o *design* no centro da criação de valor, estimulando a inovação empresarial e nos serviços públicos, melhorando o nosso ambiente já estabelecido e enfrentando complexas questões sociais”. O *Design Council* traz o poder transformador do design para as coisas que importam: “Nós inspiramos maneiras novas de *design thinking*, fomentamos o debate público e fornecemos insumos às políticas oficiais para melhorar a vida cotidiana e ajudar a enfrentar, hoje, os desafios do amanhã”.

## 6.4 O DESIGN COUNCIL EM AÇÃO – O CASO DA GESTÃO DA DIABETES

Há cerca de 1,8 milhões de pessoas com diabetes no Reino Unido, o equivalente a três por cento da população. A diabetes pode ser uma condição especialmente desafiadora, uma vez que o tratamento requer um acompanhamento e cuidados coerentes e diligentes por parte do paciente. A cidade de Bolton, na Grande Manchester, Reino Unido, buscava maneiras de melhorar tais cuidados. Apesar de uma unidade específica para atendimento a pacientes com diabetes, muitos pacientes na comunidade achavam difícil fazer as mudanças de estilo de vida necessárias para gerir sua condição. Com o propósito de apoiar tais casos, o *Design Council* (em parceria com outras organizações congêneres), propôs-se a aproveitar os princípios de inovação do *design-thinking* na transformação do tratamento da diabetes. Uma equipe da entidade contactou um grupo de vinte portadores da diabetes dispostos a participar do projeto. Os membros da equipe, então, passaram algum tempo com os pacientes em diferentes momentos de seu cotidiano para identificar como a administração da diabetes relacionava-se com outros elementos de suas rotinas diárias. Depois de extensas entrevistas e sessões de *brainstorm* com os diabéticos e profissionais de saúde, o *Design Council* começou a criar protótipos para diferentes modelos de projeto de cuidados com a saúde. Um dos modelos envolvia um baralho de cartas interativo que os pacientes com diabetes poderiam usar para ajudar a expressar suas necessidades específicas de apoio, quer com seu médico ou com suas famílias.

Um segundo modelo propunha incorporar “treinadores vitais” ao cotidiano dos pacientes, alguém para ajudá-los a gerir a manutenção de seus cuidados. O paciente receberia informações sobre diferentes “treinadores vitais” no próprio consultório médico, e poderia selecionar aquele mais adequado ao seu estilo de vida ou personalidade. O treinador, então, ajudaria a gerir a sua vida de uma forma a permitir melhor controle da saúde e a buscar apoio quando precisasse.

### 6.4.1 Produtos de execução

Como resultado do processo do *Design Council*, uma versão mais refinada do protótipo de cartas-agenda está agora passando por ensaios clínicos e sendo usado (e melhorado) em mais de quinze especialidades médicas e em 250 pacientes. Porém, o mais importante é que o processo ajudou a esclarecer que o tratamento eficaz da diabetes exige uma mudança radical no

comportamento dos pacientes, e que quaisquer tentativas futuras de combater o problema teriam que se concentrar em ajudar os pacientes a monitorar a própria saúde (*vide* <<http://www.designcouncil.org.uk/Case-studies/Diabetes-management>>).

## 6.5 EXPERIÊNCIAS EM CONSULTAS DE ESPAÇO ABERTO

A Tecnologia de Espaço Aberto é muitas vezes abreviada como Espaço Aberto. Trata-se de uma formatação para reuniões que permite que um número ilimitado de participantes criem seus próprios debates em torno de um tema central. É altamente dinâmico e eficaz em criar entusiasmo, assim como compromisso com a ação. Eventos Espaço Aberto têm um tema central, em torno do qual os participantes são convidados a identificar as questões para as quais estão dispostos a assumir a responsabilidade de liderar uma sessão. Ao mesmo tempo, esses temas estão distribuídos entre as salas e horários disponíveis. Quando não há mais sugestões de tópicos, os participantes se inscrevem naqueles que desejam participar. O Espaço Aberto cria oportunidades fluidas e dinâmicas de diálogo, cuja coesão é mantida pelo interesse mútuo. Um moderador habilitado pode vir a ser útil, especialmente quando as pessoas estão acostumadas a métodos de reuniões mais estruturadas. Os princípios fundamentais do Espaço Aberto são:

- Quem decide participar são as pessoas certas (os melhores participantes são aqueles apaixonados pelo tema e que escolhem se envolver por livre e espontânea vontade).
- A hora em que começa é a hora certa (o Espaço Aberto estimula a criatividade tanto durante quanto entre as sessões formais).
- Quando acabar acabou (cumprir a tarefa proposta é mais importante do que aderir a horários rígidos).
- Tudo o que acontece é a única coisa que poderia acontecer (deixar de lado as expectativas e prestar total atenção ao que está acontecendo aqui e agora).

O Espaço Aberto também usa a “Lei dos dois pés” – se os participantes se vêm em uma situação em que não estão aprendendo ou contribuindo, têm a responsabilidade de ir para outra sessão, ou fazer uma pausa para reflexão pessoal. É vital que sejam feitos bons relatórios escritos de todas as discussões,

completos com pontos de ação, disponíveis ao final de cada dia. Estruturas de *feedback* e implementação são importantes para levar as sugestões adiante após o evento em si.

## **6.6 ESPAÇO ABERTO EM AÇÃO – O EVENTO DO DISTRITO DE SAÚDE PÚBLICA DO CONDADO DE NOTTINGHAM, EM 2002**

O distrito de saúde pública do condado de Nottingham, Inglaterra, usou a abordagem Espaço Aberto para um evento envolvendo 120 pessoas, incluindo usuários, *home-carers* e profissionais de saúde. O objetivo era estabelecer prioridades para melhoria dos serviços de saúde no condado de Nottingham. Usando a abordagem Espaço Aberto, a discussão foi mantida aberta e flexível, permitindo que as pessoas contribuíssem com as próprias ideias. O facilitador do evento deu o pontapé inicial, familiarizando os participantes com a abordagem Espaço Aberto. Uma grande variedade de temas foi apresentada pelos participantes, que iam desde terapias alternativas à internação em estado agudo. Durante o resto do dia, os grupos se reuniram para discutir os temas que tinham escolhido. O *feedback* – composto pelos principais pontos das discussões, quais ações eram consideradas necessárias e quem eram os responsáveis pela sua realização – foi afixado no salão principal para que todos pudessem ler. No final do dia, cada participante recebeu três estrelas vermelhas para priorizar os temas que consideravam mais importantes. Entre as melhorias sugeridas, estavam a pesquisa sobre as alternativas à internação de estados agudos, a concessão de financiamento para o transporte assistido e uma revisão cultural de serviços e prestação de serviços. As ações que já foram implantadas incluem transporte assistido e a criação de um centro de recursos de usuários e *home-carers*.

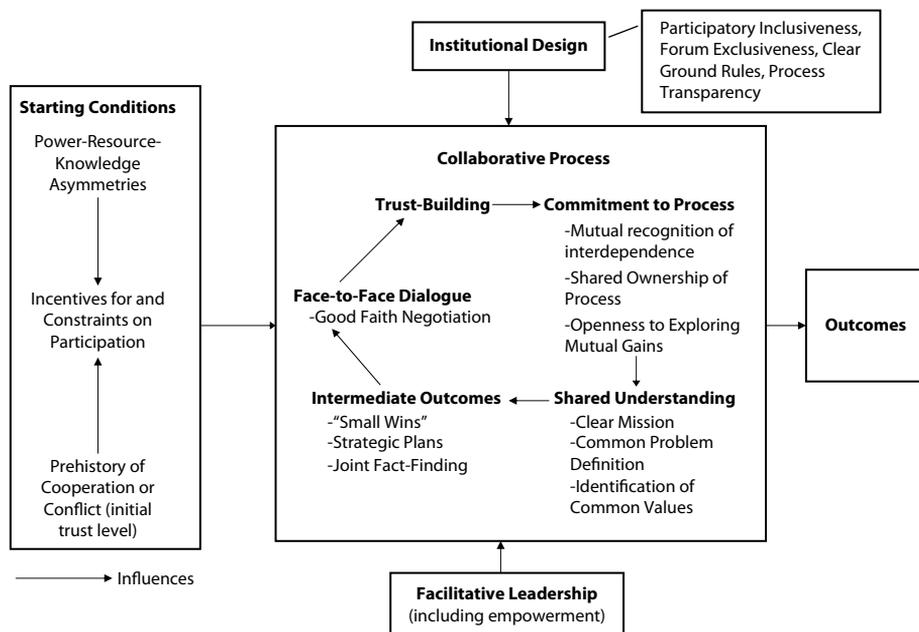
### **6.6.1 Produtos de execução**

A abordagem Espaço Aberto é útil para aproveitar a criatividade que é normalmente sufocada nos formatos mais estruturados de reuniões, criando novas formas de relações de trabalho, como por exemplo na colaboração interfuncional, na autogestão de equipes, na construção da comunidade, na resolução de conflitos, no desenvolvimento e implementação de estratégias. O Espaço Aberto é altamente flexível no número e tipo de participantes. Pode ser executado com apenas meia dúzia de pessoas ou com até 2 mil participantes ou mais.

## 6.7 SÍNTESE – INGREDIENTES DE UMA PRÁTICA MELHOR DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

Em seu artigo “Governança Colaborativa em Teoria e Prática”, Charis Ansel e Anisol Gasta avaliam 137 casos de governança colaborativa em uma série de setores políticos. Eles usam os dados da pesquisa para construir um modelo de coordenação bem sucedido de governança colaborativa. A figura 6.1 apresenta as variáveis críticas que irão influenciar se este modo de governança irá ou não produzir colaboração bem-sucedida. Essas variáveis incluem o desenvolvimento de uma clara compreensão do histórico prévio de conflitos ou de cooperação, os incentivos para a participação dos cidadãos e *stakeholders*, os desequilíbrios de poder e de recursos, as lideranças e o desenho institucional. Também identificam uma série de fatores que são fundamentais dentro do processo colaborativo em si. Esses fatores incluem o diálogo presencial, a construção de confiança, e o desenvolvimento de compromisso e entendimento compartilhado. Elas salientam que um ciclo virtuoso de colaboração tende a se desenvolver quando fóruns colaborativos concentram-se nas “pequenas vitórias” que aprofundam a confiança, o comprometimento e o entendimento compartilhado.

**Figura 6.1 – Os ingredientes de governo colaborativo eficaz (ANSEL; GASH, 2008)**



## 7. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA APRENDIZAGEM POLÍTICA – O CASO DOS PACTOS DE MOBILIDADE DA CATALUNHA

### 7.1 INTRODUÇÃO

A aprendizagem política implica o envolvimento permanente dos cidadãos no acompanhamento e avaliação das políticas ou serviços públicos e na análise de perspectivas futuras. Um bom exemplo, vindo do sul da Europa, em termos de efetiva participação popular, seriam os pactos de mobilidade na Catalunha. Trata-se da criação de conselhos consultivos constituídos por cidadãos mais vulneráveis, como pessoas com deficiência, pedestres ou ciclistas, que tradicionalmente não têm representação na tomada de decisões locais. Um pacto de mobilidade foi criado pela primeira vez em 1998, em Barcelona, e foram posteriormente introduzidas em quinze municípios catalães. Os pactos de mobilidade tiveram uma influência significativa sobre o desenvolvimento de infraestruturas sustentáveis amigáveis aos portadores de deficiência na Catalunha, no monitoramento da infraestrutura existente e no planejamento de infraestruturas futuras (*vide* FUENTES BAYO, 2011).

Esse estudo de caso baseia-se no trabalho realizado por Salvador Fuentes Bayo, Diretor de Serviços Ambientais no Conselho Provincial de Barcelona. O estudo explora o surgimento e desenvolvimento de pactos de mobilidade como instrumentos para a melhoria da participação dos cidadãos com deficiência no planejamento e programação de acessibilidade sustentável. O estudo de caso está organizado em três partes. A primeira parte examina o surgimento dos pactos de mobilidade. A segunda identifica suas principais características. Na terceira, são avaliados os principais desafios enfrentados pelos pactos. A capítulo final do estudo de caso avalia o impacto dos pactos de mobilidade em termos de: (a) aumento da participação; e (b) resultados das políticas.

### 7.2 O QUE SÃO PACTOS DE MOBILIDADE?

Pactos de mobilidade podem ser definidos como um instrumento para envolver os cidadãos vulneráveis na formulação de políticas, planejamento e programação das atividades que incidem sobre questões de acessibilidade. O primeiro pacto de mobilidade foi criado em julho de 2008, na cidade de Barcelona, em resposta a uma proposta de um grupo de cidadãos que faziam parte de um “Conselho Consultivo” local (criado em 1983). Os pactos de

mobilidade podem ser considerados uma iniciativa pioneira que inicialmente se propagou para dezoito municípios catalães e depois para outras cidades da Espanha (*vide* quadro 7.1). Segundo Bayó (2011),

Argumentava-se que, nos municípios, em que a mobilidade era comprometida nas áreas de tráfego e gestão da mobilidade era necessário um órgão consultivo que tivesse a participação de civis, as organizações profissionais de mobilidade, sindicatos, partidos políticos, e os defensores das diferentes modalidades.

O sucesso ou fracasso do pacto de mobilidade depende principalmente da capacidade dos seus membros de chegar a um consenso, tendo em conta que existirão divergências conceituais e políticas a respeito de como gerir a mobilidade do cidadão.

#### **Quadro 7.1 – Pactos de mobilidade na Catalunha**

Barcelona (1998), Mataró (2000), Terrassa (2000), Manresa (2002), L'Hospitalet del Llobregat (2003), Lleida (2003), Olot (2003), Sabadell (2003), Calella (2004), Badalona (2006), Granollers (2006), Barbera del Valles (2007) e Saint Sadurni D'Anoia (2007)

Existem atualmente treze pactos de mobilidade em operação na Catalunha (ver quadro 7.1). Historicamente, podem ser classificadas três gerações de pactos –de 1998 a 2001, de 2001 a 2006 e de 2003 a 2007.

##### **7.2.1 De 1998 a 2001 – os pactos de primeira geração**

Os três primeiros pactos da Catalunha foram criados em cidades de alta densidade populacional (Barcelona, Mataró, e Terrassa), que já tinha passado muitos anos buscando um modelo de mobilidade mais sustentável e participativo. Esses pactos continuam em pleno desenvolvimento até hoje.

##### **7.2.2 De 2001 a 2005 – os pactos de segunda geração (os pactos em rede)**

Em 2001, a Rede de Cidades para a Sustentabilidade, liderada pelos municípios de Lleida, Barcelona e Granollers, foi criada através de um grupo

urbano de pesquisa ecológica. O grupo desenvolveu um novo modelo em rede de pacto de mobilidade. A versão final do modelo foi apresentada em 28 de novembro de 2001, na terceira assembleia da Rede de Cidades para a Sustentabilidade em L'Hospitalet de Llobregat. O modelo tem três dimensões: um pacto de mobilidade modelo; uma metodologia de mobilização social; e uma lista de indicadores de monitoramento (*vide* <<http://www.diba.cat/xarxasost/cat/ModelPacteMobilitat.pdf>>).

Pactos subsequentes foram propostos nos municípios de Manresa (2002), L'Hospitalet de Llobregat (2003), Lleida (2003), Olot (2003) Sabadell (2003), Calella (2004) Mollet del Vallès (2004), Reus (2005) e Sant Boi de Llobregat (2005). No entanto, nem todos esses pactos foram implementados.

### **7.2.3 De 2003 a 2005 – os pactos de terceira geração (os pactos legislativos)**

Os pactos de terceira geração surgiram em resposta à legislação específica, tanto relativa a questões de acessibilidade como de sustentabilidade. Eles incluíam: A Lei da Mobilidade da Catalunha (2003), o Decreto de Avaliação da Mobilidade Gerada (2006); O Plano de Ação para Melhorar a Qualidade do Ar em Municípios Declarados Zonas de Proteção Atmosférica Especial (2007); e o Plano Catalão de Combate às Mudanças Climáticas (2008-2012). Os últimos pactos a serem aprovados foram criados em Girona (2006), Badalona (2006), Barberà del Vallès (2007) e Sant Sadurní d'Anoia (2007). Esses planos incorporam a legislação referida acima e a maioria coincidiu com a elaboração ou implementação do Plano de Mobilidade Urbana.

## **7.3 COMO FUNCIONAM?**

Uma gama de metodologias são utilizadas para organizar pactos de mobilidade, mas estes normalmente têm as seguintes características comuns:

- O apoio da Câmara Municipal.
- Um diretor, nomeado pelo Câmara e responsável pelo pacto em obediência ao devido processo legal.
- O diretor também é responsável por mobilizar a participação dos cidadãos vulneráveis locais.

Os grupos vulneráveis podem incluir pessoas com deficiência, pedestres ou ciclistas. Estes são grupos de cidadãos que, tradicionalmente, não possuem representação nas tomadas de decisão local e graças ao pacto de mobilidade podem expressar suas preocupações e pressionar as autoridades municipais a custear infraestruturas acessíveis e seguras, adaptadas às suas necessidades.

Os pactos de mobilidade podem usar qualquer um de três métodos para organizar a participação popular: conselhos de mobilidade, câmaras de sustentabilidade ou comissões de monitoramento do pacto.

### **7.3.1 Conselhos de mobilidade**

Esse é o fórum mais forte e mais adequado para a estruturação da participação. Dependendo do tamanho do município, o Conselho de Mobilidade pode conter vários grupos de trabalho que devem apresentar o seu trabalho uma vez por ano em sessão plenária presidida pelo prefeito. Os municípios que utilizam esse sistema incluem Barcelona, Terrassa, Olot, Calella, Barberá del Vallés e Girona.

### **7.3.2 Câmaras de sustentabilidade**

O Câmara pode ser um órgão semelhante ao conselho, mas administra um maior número de metas com o perigo evidente de as questões de mobilidade ficarem subjugadas a outras questões de sustentabilidade. Os grupos também são maiores e exigem um secretário permanente. Os municípios organizados em Câmaras incluem Manresa, L'Hospitalet de Llobregat, Sabadell, Badalona, Granollers e Sant Sadurn d'Anoia.

### **7.3.3 Comissões de monitoramento do pacto**

A Comissão de monitoramento é o mais modesto de todos os sistemas participativos. Exige um calendário de reuniões anunciado publicamente e comunicação eficaz de informações aos cidadãos que participam do projeto. Municípios com comissões de monitoramento são Mataró, Lleida, e Sant Boi de Llobregat.

O processo de desenvolvimento e assinatura de um pacto de mobilidade pode ser um processo extenso e enfrentar todos os tipos de obstáculos.

É importante começar a partir dos precedentes mais diretos. Por exemplo, se já há um Conselho Municipal de Tráfego, como é o caso de Barcelona e Girona, é necessário que, além do pacto, estudos realizados anteriormente e relacionados direta ou indiretamente com a mobilidade (planos de mobilidade, estudos de ciclovias etc.) sejam incluídos. Para que um pacto possa obter *status* institucional, o processo deve durar pelo menos quatro anos, permitindo que o período de implementação coincida com as eleições municipais. Também será necessário educar a população a respeito do pacto para que não seja relegado pelos novos vereadores municipais. A melhor maneira de garantir que um pacto não seja abandonado é monitorar seu trabalho. Implicitamente, é importante estabelecer um conjunto de indicadores de desempenho principais que possam ser facilmente monitorados pelas autoridades locais e pela população. O modelo de pacto proposto pela rede de mobilidade, por exemplo, inclui dez indicadores.

#### 7.4 OS DESAFIOS DE IMPLANTAÇÃO

Implantar pactos de mobilidade eficazes é um desafio significativo. Com efeito, quatro municípios já abandonaram o modelo. Em primeiro lugar, manter o interesse das partes interessadas na iniciativa ao longo do tempo é um desafio fundamental para os pactos de mobilidade. As evidências do estudo de caso demonstram que este requer um apoio permanente da Câmara Municipal e da elaboração de indicadores de desempenho. Como Fuentes Salvador coloca,

Existe um perigo de ‘morte por inanição’, o que equivale a dizer que o corpo participativo precisa ser ‘alimentado’ em todos os momentos; quando se reúne, precisa ter material suficiente para debater e assim continuar a avançar nas propostas. (8 de agosto de 2008).

Em segundo lugar, os pactos de mobilidade podem ser um instrumento eficaz e legítimo para se chegar a uma mobilidade sustentável e a “cidades de pedestres”, desde que os interessados consigam manter o princípio do consenso e seu trabalho seja visto como apolítico. O maior potencial e, portanto, desafio do pacto, é chegar a acordos entre grupos sociais que podem ser antagonísticos, como sindicatos e administrações públicas; taxistas e ciclistas; defensores do transporte público e defensores de veículos particulares e

motocicletas; transportadores e comerciantes etc. Sempre haverá alguns grupos com mais influência do que outros. O diretor do pacto, portanto, precisa monitorá-lo de perto para garantir que não seja sequestrado por interesses particulares.

Em terceiro lugar, o pacto dá voz àqueles que tradicionalmente não a têm. O pacto concede a grupos e ONGs variadas uma das vozes mais diretas possíveis para se comunicar com o governo municipal. No entanto, os grupos podem ter interesse em impor suas próprias posições particulares. O diretor do pacto, portanto, precisa resolver conflitos de forma equitativa. Isto constitui um verdadeiro desafio para muitos servidores públicos, que nem sempre possuem as habilidades necessárias.

Em quarto lugar, se a assinatura do pacto for planejada precipitadamente, sem consenso, sem um corpo participativo, ou como fachada política, após o foco da mídia ter sido removido, o pacto não pode ter sustentabilidade ou ter condições de receber uma missão concreta. Portanto, é provável que novas eleições possam levar o pacto à desfragmentação e dissolução (como aconteceu em alguns municípios nas eleições municipais de 2007).

## 7.5 PRODUTOS DAS POLÍTICAS

Em 2008, um breve questionário foi distribuído entre os municípios com pactos; dez municípios devolveram o questionário. Em resposta a uma pergunta sobre os principais marcos que tinham sido alcançados pelo pacto, as respostas dos vários municípios citavam: o “pacto em si”, o “consenso construído pelo processo”, “reconectar o pacto com o Plano de Mobilidade Urbana” e “a criação do Câmara de Mobilidade (ou seja, o conselho de participação popular), como resultados da assinatura do pacto”. Aos municípios também foi perguntado sobre os desafios que não foram capazes de alcançar. Em alguns casos, não houve resposta, enquanto em outros comentava-se a falta de um plano orientador para assuntos relacionados ao transporte ciclístico ou limitações nas ciclovias entre áreas municipais ou argumentavam sobre a necessidade de maior participação popular. Na última pergunta, que versava sobre o que poderia ser feito para melhorar o pacto, as respostas citavam novamente maior envolvimento popular e político, bem como melhorias no alinhamento das ações do pacto com ações programadas pelo município.

Os pactos de mobilidade têm sido bem-sucedidos em pelo menos seis aspectos:

- Integração das questões de acessibilidade com ações de desenvolvimento sustentável.
- Resolução de conflitos entre diferentes grupos sociais com visões conflitantes sobre questões de acessibilidade.
- Aumento do capital social através do aumento da confiança da população no sistema de governo em questões de acessibilidade.
- Melhoria na conscientização popular sobre questões de acessibilidade;
- Incorporação, pelo governo local, de *know-how* sobre questões de acessibilidade.
- Estabelecimento de um mecanismo institucional permanente sobre questões de acessibilidade que pode ser usado por outros níveis de governo.

## 7.6 DE QUE FORMA OS PACTOS DE MOBILIDADE SÃO INOVADORES?

Os sistemas de governança colaborativa têm muitas vezes sido criticados por uma ou mais das seguintes razões:

- a. o problema de conduzir redes de organizações não governamentais fora dos limites organizacionais tradicionais;
- b. a ausência de regras de funcionamento (por exemplo, a designação de linhas de comando através do estabelecimento de metas de desempenho deliberadas pela população);
- c. instrumentos políticos limitados para a gestão de desempenho (por exemplo, sistemas de monitoramento e avaliação);
- d. o perigo das estruturas decisórias de governança serem sequestradas por interesses;
- e. o conseqüente risco de sua capacidade em resistir e/ou diluir os objetivos da administração local; e
- f. os problemas associados a controle democrático fraco e responsabilidades mal delineadas.

Os pactos de mobilidade parecem ter sido bem sucedidos em mitigar a maioria desses desafios no âmbito da governança colaborativa. Em suma,

portanto, os pactos de mobilidade podem ser vistos como um exemplo de governança colaborativa. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 1-2) definem governança colaborativa como:

Os processos e estruturas decisórias e administrativas de políticas públicas que envolvem as pessoas de forma construtiva, trespassando as fronteiras dos órgãos públicos, dos níveis de governo e / ou das esferas pública, privada e cívica, no sentido de realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser realizado.

Essa definição não limita a governança colaborativa aos processos que envolvem *stakeholders* governamentais e não governamentais e podem incluir parcerias entre governos.

O envolvimento de atores não governamentais na realização das políticas públicas não é novidade, mas está se tornando mais importante por várias razões. A primeira, e mais evidente, é o fato de uma grande parte da população mundial habitar em áreas onde a atuação do Estado estabelecido é fraca, sendo os serviços primários executados por meio da colaboração com agências humanitárias, ONGs internacionais ou ONGs locais. A governança colaborativa tem sido, por várias décadas, o modo fundamental de prestação de serviços nos países mais pobres do mundo. A segunda razão é a perda de confiança generalizada na versão do Estado centralizado de meados do século 20. A terceira razão, e talvez a mais importante, é que o governo não mais tem (se é que alguma vez teve) o monopólio do conhecimento, tanto em diversas áreas técnicas de elaboração de políticas como na execução de tarefas complexas.

A criação de pactos de mobilidade pode ser vista como uma resposta a estas três questões - dar suporte técnico e democrático à formulação e execução de políticas de desenvolvimento sustentável.

Salvador Fuentes Bayo é Diretor de Serviços Ambientais, na cidade de Barcelona. Ele também é o Diretor do *Journal SAM*, que se concentra na teoria e prática da gestão ambiental de atividades municipais. Ele vem trabalhando no campo ambiental nos últimos 20 anos, com uma ênfase particular em mobilidade sustentável.

## 8. CONCLUINDO – INOVANDO O VALOR PÚBLICO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As conclusões deste relatório de destacadas experiências europeias em participação popular têm implicações significativas na natureza da gestão pública e no papel do servidor público em uma era de governança, no desenho do envolvimento popular na formulação, execução e aprendizado sobre políticas, e na necessidade de estabelecer uma base sólida de conhecimentos sobre as práticas que funcionam.

### A GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO EM UMA ERA DE GOVERNANÇA

Enquanto a Nova Gestão Pública (NGP) com sua ênfase na “economia”, “eficiência” e “eficácia” continua a fornecer ferramentas importantes no âmbito da gestão pública, elas por si só não são suficientes para enfrentar o desafio da prestação de serviços públicos em uma era de governança. Isso porque a NGP tende a privilegiar o papel dos servidores públicos como os mediadores do bem-estar público. A NGP tira a política do âmbito da deliberação das políticas públicas e sua orientação para o mercado não se coaduna com o conceito de serviço público, estando mais à vontade com a linguagem do consumidor que com a do cidadão. Em uma era de governança, o envolvimento popular na concepção e execução de políticas tornou-se crucial para a realização do progresso social, até mesmo porque tudo o que os órgãos públicos realizam requer produção coparticipada e comportamentos de adaptação por parte dos cidadãos e muitas vezes de *stakeholders*. Em consequência, o sucesso da reforma do setor público baseia-se no desenvolvimento da governança centrada no cidadão sustentada pelo conceito de valor público. Essa é a “Grande Ideia” que irá conferir princípios, forma e clareza ao processo de reforma, necessários para a manutenção da integridade.

No entanto, a criação de uma cultura de inovação do valor público é fundamental para a realização deste objetivo. Por inovação do valor público referimo-nos à criação e implementação de novos produtos, serviços e métodos de execução por meio da colaboração com os cidadãos e *stakeholders*, de forma a produzir resultados sociais e econômicos positivos para a cidadania. Isso requer o desenvolvimento de instâncias públicas de aprendizagem com capacidade de absorver novas formas de conhecimento e desafiar as formas

convencionais de formulação e execução de políticas, bem como servidores públicos que possam trabalhar de forma eficaz dentro de um sistema de governança brando.

## **O DESENHO DO ENVOLVIMENTO POPULAR NA EXECUÇÃO, FORMULAÇÃO E APRENDIZAGEM**

A participação popular não é uma panaceia para todos os nossos problemas. A principal conclusão dessa análise das principais práticas europeias não é que precisamos de maior participação, mas sim de participação de qualidade que vise à criação de valor público. A participação de qualidade exige maior compreensão das dificuldades de trabalhar com os cidadãos para mudar o processo como as decisões são tomadas e implementadas. Apesar do enorme crescimento da teoria e prática participativas, ainda há pouco entendimento compartilhado entre todos os envolvidos. A prática participativa surgiu a partir de várias disciplinas e em muitos setores, muitas vezes bastante díspares entre si, e a falta de comunicação efetiva entre essas disciplinas e comunidades de prática tem limitado as oportunidades de aprendizagem compartilhada e o desenvolvimento efetivo da teoria e prática. No entanto, há evidências significativas neste relatório de que a evolução em *design thinking* pode proporcionar aos gestores públicos uma oportunidade única de estabelecer uma comunidade de prática em governança centrada no cidadão, dedicada à criação e execução de valor público.

## **A CRIAÇÃO DE UMA FORTE BASE DE CONHECIMENTO COMPARATIVO SOBRE O QUE DÁ CERTO**

Também é evidente a partir desta pesquisa que as experiências europeias em inovações democráticas que buscam ampliar a participação popular em projetos estratégicos, na execução de políticas e na aprendizagem estratégica tornaram-se cada vez mais comuns. No entanto, a avaliação empírica do impacto dessas iniciativas continua a ser relativamente inexplorada (MICHEL, 2012). Há poucas evidências sugerindo como os resultados dessas iniciativas têm impactado de fato as políticas públicas. De fato, vários estudos têm enfatizado o papel que minipúblicos têm desempenhado em: legitimar decisões que já foram tomadas; oferecer supervisão popular; e aprofundar a solidariedade social e a confiança no governo (*vide*

GOODIERA; DRYZEK, 2006; MICHEL , 2012). Além disso, embora tenhamos uma ideia relativamente boa sobre o que funciona para aprofundar a participação, temos uma compreensão mais limitada de como transferir experiências progressistas para novos contextos, ou quais órgãos estão melhor habilitados para facilitar a governança centrada no cidadão. É digno de nota que os governos europeus têm usado número cada vez maior de organizações não governamentais para projetar, facilitar e relatar processos deliberativos.

A NGP também tende a privilegiar certas formas de conhecimento (por exemplo, dados econômicos quantitativos) à custa do conhecimento qualitativo, que é mais difícil de coletar ou medir. No entanto, vivemos em uma era de “governança branda” que requer a coleta de dados qualitativos, pois a realização da produção coparticipativa e de comportamentos de adaptação por parte dos cidadãos e *stakeholders* requer que compreendamos o que os cidadãos pensam e como irão reagir a diversas intervenções sociais. Em suma, a capacidade dos órgãos públicos de se adaptar e absorver novas formas de conhecimento é uma condição para o progresso social.

Essas conclusões sugerem que ainda temos algum caminho a percorrer para criar uma forte base de conhecimento comparativo sobre as práticas que dão certo.

Em suma, portanto, a participação popular que reconhece a importância do desenho e da necessidade de compartilhar o poder pode melhorar os índices de qualidade de vida radicalmente. Pode contribuir para a criação de cidadãos mais ativos, ajudar na gestão de problemas complexos, na elaboração e execução de serviços públicos, fomentar novas relações de colaboração necessárias para a governança do século 21 e desenvolver a conscientização política, as habilidades, a confiança e a ambição dos cidadãos. A participação popular, portanto, não só é o ingrediente essencial na tomada de decisão e execução de políticas públicas, mas também uma forma importante de medir a saúde democrática de uma sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABLESON, J. et al. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. **Social Science & Medicine**, 57, p. 239-251, 2003.

- \_\_\_\_\_. Deliberations about Deliberation. McMaster University Centre of Health Economics and Policy Analysis, **Research Working Paper**, 1-4, Jun. 2001.
- ACT CMD, (2009). Social inclusion initiatives: the effect of joined up approaches, elaborado pelo NATSEM para o Community Inclusion Board. Disponível em <[http://www.cmd.act.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0008/114839/social\\_inclusion\\_initiatives.pdf](http://www.cmd.act.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/114839/social_inclusion_initiatives.pdf)>
- ALDRIDGE, R.; STOKER, G. Advancing a public service ethos. **London: New Local Government Network**, 2002.
- ALFORD, J.; HUGHES, O. Public value pragmatism as the next phase of public management. **The American Review of Public Administration**, 38, 2, p. 130-148, 2008.
- ALLISON, M. Formal collaboration, collaborative councils and community engagement. In: O'FLYNN, J.; WANNA, J. **Collaborative Governance: a new era of public policy in Australia**. ANZSOG: ANU Press, 2008, p. 127-136.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ANZSIG (2012). Hemo to York – Anú Evacuativo, DEEWR Inovativo Fundá, ANZSIG, Camberra.
- BALÉS, E. Devolutivo and localismo in public policy – a vier from the Trealase. **Spencita to the CIPFA anual conferencie**, Brightismo, 2002.
- BARTLETT, J. Formar. In: CORNWALL, A. **Democratising Engagement**. London: Demos, 2008. Disponível em: <[http://www.demos.co.uk/files/Democratising\\_Engagement-web.pdf](http://www.demos.co.uk/files/Democratising_Engagement-web.pdf)>. Acesso em: 30 de maio de 2012.
- BAYÓ, S.F. **Mobility pacts in Catalonia**. The experience of citizen participation in sustainable mobility, Conselho Provincial de Barcelona. Serviços Ambientais, Barcelona, 2011.
- BENZ, A.; PAPADOPOULOS, Y. (Eds.). **Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2006.

BICHARD, M. (2005), **Why isn't public service reform delivering?**, Solace Foundation, outubro de 2005, p. 14-17.

BLOK, A. Experts on public trial: on democratizing expertise through a Danish consensus conference, **Public Understanding of Science**, Vol.16, No.2, pp.163-182, 2007.

BLUNKET, D. **Civil renewal: a new agenda for government**. In: Edith Kahn memorial lecture, 11 de junho de 2003.

\_\_\_\_\_. **Active citizens, strong communities: progressing civil renewal**. In: Scarman lecture, 11 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Renewing democracy: why government should invest in civil renewal**. In: Spencita to the Ash Institute, 2004. Beetham, D. (ed.), **Defining and Measuring Democracy**, London, Sage, 1988.

BOURGON, J. Why should governments engage citizens in service delivery and policy making?, **Governance**, 19, June 2009, ch. 21, pp. 310-323. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/42240216.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Responsive, responsible and respected government – towards a new public administration theory', **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 1, pp. 7-26, 2007.

BRIGGS, L. All those who stand and wait: putting citizens at the centre, **Public Policy**, 4, 1, pp. 1-11, 2009.

CANADIAN POLICY RESEARCH NETWORKS INC. A learning guide-to public involvement in Canada, 2007. Disponível em: <[http://www.cprn.org/documents/46939\\_en.pdf](http://www.cprn.org/documents/46939_en.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Information to empowerment: a global perspective, 2003. Disponível em: <<http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=340&f=en>>

CORNWALL, A. **Democratising Engagement**. London: Demos, 2008. Disponível em: <<http://www.demos.co.uk/files/DemocratisingEngagement-web.pdf>>. Acessado em 30/05/2012.

CROWN, D. How Citizens interact with their government and why we care, **Public Administration Review**, v. 68, n. 2, pp. 353-355, 2009. Disponível em: <<http://deseraicrow.yolasite.com/resources/Citizen%20Participation%20>>

CURTAIN, R. Good Public Policy Making: How Australia Fares, **Agenda: a Journal of Policy Analysis and Reform**, v. 8, n. 1 pp. 33-46, 2000. Disponível em: <[http://www.curtainconsulting.net.au/download\\_controlled/Public%20policy/agenda.pdf](http://www.curtainconsulting.net.au/download_controlled/Public%20policy/agenda.pdf)>.

\_\_\_\_\_. What role for citizens in developing and implementing public policy: Part 1, 2003. Disponível em: <[http://www.curtainconsulting.net.au/download\\_controlled/Public%20policy/Curtain\\_CitizenEngagementPart1.pdf](http://www.curtainconsulting.net.au/download_controlled/Public%20policy/Curtain_CitizenEngagementPart1.pdf)>.

DANISH BOARD OF TECHNOLOGY (DBT). **About Us**, 2012. Disponível em: <[http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=statisk/uk\\_about\\_us.php3&language=uk&toppic=aboutus](http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=statisk/uk_about_us.php3&language=uk&toppic=aboutus)>. Acessado em 7/06/2012.

\_\_\_\_\_. **Profile of the Danish Board of Technology**, 2012. Disponível em: <[http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=statisk/uk\\_profile.php3&toppic=aboutus&language=uk](http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=statisk/uk_profile.php3&toppic=aboutus&language=uk)>. Acessado em 7/06/2012.

\_\_\_\_\_. **Methods**, 2012. Disponível em: <<http://www.tekno.dk/subpage.php3?survey=16&language=uk>>. Acessado em 7/06/2012.

\_\_\_\_\_. **The Danish Board of Technology wins international award public participation**, 2012. Disponível em: <<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1735&toppic=kategori11&language=uk>>. Acessado em 7/06/2012.

DEMOS. **About Demos**, 2012. Disponível em: <<http://www.demos.co.uk/about>>. Acessado em 29/05/2012.

\_\_\_\_\_. **2011 Research Themes**, 2012. Disponível em: <<http://www.demos.co.uk/2011researchthemes>>. Acessado em 29/05/2012.

\_\_\_\_\_. **Demos Events**, 2012. Disponível em: <<http://www.demos.co.uk/events>>. Acessado em 30/05/12.

DIENEL, P.C. **Planning Cells and Citizen Juries: foundations of political engineering of the future**, 2005.

DRYZEK, J.S.; TUCKER, A. Deliberative Inovativo to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States', **Public Administration Review**, v.68, n.5, pp.864-876, 2008.

EDWARDS, M. Participatory Governance, **Issues Paper No.6, Corporate Governance ARC Project**, University of Camberra, 2008. Disponível em: <[www.canberra.edu.au/corpgov-aps](http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps)>.

- EINSIEDEL, E.F.; JELSØE E.; BRECK, T. Publics at the technology table: the consensus conference in Denmark, Canada, and Australia, **Public Understanding of Science**, v.10, n.1, pp.83-98, 2001.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, pp. 1-29, 2012.
- EVANS, M. A Project in Search of a Big Idea?, **Gordon Brown and Public Services Management**. In BEECH, M.; LEE, S. (eds.), **The Brown Effect**, edição especial, **Policy Studies**, v. 30, n. 1, pp. 33-52, 2009.
- EUROPEAN INSTITUTE FOR PUBLIC PARTICIPATION. **Public participation in Europe - an international perspective**, 2009. Disponível em: <[http://www.participationinstitute.org/wpcontent/uploads/2009/06/pp\\_iri\\_e\\_:report\\_03\\_06.pdf](http://www.participationinstitute.org/wpcontent/uploads/2009/06/pp_iri_e_:report_03_06.pdf)>
- FISCHER, F. **Reframing public policy**, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases, **Policy Sciences**, n. 26, pp. 165-187, 1993.
- FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance, **Public Administration Review**, Edição Especial, pp. 66-75, 2006. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>>.
- FUNG, A. Deliberation where you least expect it: citizen participation in government, **Connections**, Outono de 2003, pp. 30-33, 2003. Disponível em: <http://www.archonfung.net/papers/FungConnections03.pdf>.
- GAINS, F.; STOKER, G. Public value management in parliamentary democracies: possibilities and pitfalls, **Parliamentary Affairs**, 2009.
- GOODIERA, R.E.; DRYZEK, J.S. Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics, **Politics and Society**, v.34, n.2, pp.219-244, 2006.
- HENDRIKS, C.M.; DRYZEK, J.S.; HUNOLD, C. Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation, **Political Studies**, v.55, n.2, pp.362-383, 2007.
- HENDRICKS, C. M. Participatory storylines and their influence on deliberative forums, **Policy Sciences**, n.38, pp. 1-20, 2005.

HOOD, C. Contemporary management, **Public Policy and administration**, v. 10, n. 2, pp. 104-117, 1995.

INVOLVE ORGANISATION (UK). **People and Participation. How to put the citizens at the heart of decision-making**, London, Involve, 2005. Disponível em: <<http://www.involve.org.uk/assets/Uploads/People-and-Participation.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Citizen power in recession? The case for engagement in Local Government**, London, Involve & Local Government Information Unit, 2009.

KELLY, G.; MUERS, S. **Creating public value**. An analytical framework for public service reform. London, Cabinet Office Strategy Unit, 2002.

LEACH, W.D. Collaborative public management and democracy: evidence from western watershed partnerships, **Public Administration Review**, Edição Especial, pp. 100-110, 2006. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00670.x/pdf>.

LEADBEATER, C. **The Man in the Caravan and Other Stories**. London, I&DeA, 2010.

LEIGHNINGER, M. Teaching democracy in public administration: Trends and Future Prospects, **Journal of Public Deliberation**, v. 6, n. 1, artigo 2, 2010. Disponível em: <http://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=jpd>.

LOWNDES, V.; PRATCHETT, L.; STOKER, G. Public Management Trends in public participation: Part 2 – Citizen's perspectives, **Public Administration**, v. 79, n. 2, pp. 445-455, 2001. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00264/pdf>

\_\_\_\_\_. Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework, **Social Policy and Society**, v. 5, n. 2 pp. 281-91, 2006.

\_\_\_\_\_. **Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics**, London: IPPR, 2006.

MICHELS, A. Citizen participation in local policy-making: design and democracy, **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 4, pp. 285-292, 2012.

- MIHALY, M. Citizen participation in the making of environmental decisions – evolving obstacles and potential solutions through partnerships with experts and agents, **Pace Environmental Law Review**, n. 27, 2009-10, 2010.
- MOORE, M. **Creating public value**. Cambridge: Mass, Harvard, 1995.
- OECD (2009), **Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services**, Paris, OECD.
- PARKINSON, J. Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers, **Public Administration**, v. 82, n. 2, pp. 377-395, 2004.
- PILLORA, S.; MCKINLAY, P. Local Government and Community Governance: A Literature Review. **Working Paper No. 2**. Australian Centre of Excellence for Local Government, Sydney, 2011.
- PUTNAM, R. D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital, **The Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, pp. 65-78, 1995.
- PUTNAM, R. **Making Democracy Work**, Princeton University Press, NJ., EUA, 1993.
- QUIRK, B. **Reimagining government**, Basingstoke, Palgrave, 2011.
- RAYNSFORD, N. **New localism: making a reality of the myth**. Palestra proferida em 17 de Março de 2003, Ministério do Interior do Reino Unido, 2003.
- RHODES, R.A.W. ; WANNA, J. The limits to public value, or rescuing responsible government from the Platonic guardians, **The Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 4, pp. 406-421, 2007.
- ROWE, G.; FREWER, L.J. Public Participation Methods: A Framework for evaluation, **Science, Technology, & Human Values**, v. 25, n. 1, Inverno de 2000, pp. 3-29, 2000. Disponível em: <http://independent.academia.edu/documents/0065/0584/STHV1.pdf>
- ROBERTS, N. Public Deliberation in an age of direct citizen participation, **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, 4 de dezembro de 2004, pp. 315-353, 2004. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/content/34/4/315.abstract>.

SEE (2011), Evaluating Design. SEE POLICY BOOKLET 03. Disponível em: [www.seeproject.org](http://www.seeproject.org).

SMITH, B. Public Policy and Public Participation, Engaging Citizens and Community in the development of public policy, **Population and Public Health Branch**, Atlantic region, Health Canada, 2003. Disponível em: [http://www.phacaspc.gc.ca/canada/regions/atlantlc/pdf/pub\\_\\_policy\\_partic\\_e.pdf](http://www.phacaspc.gc.ca/canada/regions/atlantlc/pdf/pub__policy_partic_e.pdf)

STEWART, J. The Dilemmas of engagement. The role of consultation in governance, **Australia and New Zealand School of Government and ANU Press**. Disponível em: [http://epress.anu.edu.au/anzsog/dilemmas/pdf/whole\\_book.pdf](http://epress.anu.edu.au/anzsog/dilemmas/pdf/whole_book.pdf).

STOKER, G. Public value management: a new narrative for networked governance?, **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, pp. 41-47, 2006.

\_\_\_\_\_. **Governance as theory: five propositions**. UNESCO: Blackwell Publishers, 1998.

UK CABINET OFFICE [Performance and Innovation Unit, UK]. **Social capital: a discussion paper**, London, Cabinet Office, 2002.

TURNBULL, A. **Cabinet office reform and delivery in the civil service**: Note to the Chair of the public administration select committee, 2002. Disponível em: <http://www.civilservant.org.uk/turnbull0602.pdf>.

USAID . Citizen engagement and participatory governance. Challenges and opportunities to improve public services at the local level, **Good Governance Brief**, agosto de 2008. Disponível em: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADQ127.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ127.pdf).

WALTERS, L.C.; AYDELOTTE, J.; MILLER, M. Putting more public in policy analysis, **Public Administration Review**, v. 60, n. 4, pp. 349-359, 2000.

WALTERS, M. **William Robertson - Public Participation in policy creation and implementation**, USA, 15 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/30135975/William-Robertson-Public-Participation-in-Policy-Creation-and-Implementation>.

## APÊNDICE 1

### DIRETRIZES DA OCDE PARA A FORMULAÇÃO ABERTA E INCLUSIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS (Fonte: OCDE, 2009, p.79)

Os países-membros da OCDE reconhecem que a elaboração aberta e inclusiva de políticas públicas aprofunda a prestação de contas do governo, amplia a influência dos cidadãos na tomada de decisões e constrói a capacitação cívica. Ao mesmo tempo em que fortalece o embasamento para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e vale-se de redes mais amplas para inovar na elaboração de políticas e prestação de serviços. Estas Diretrizes auxiliam os governos a melhorar a elaboração aberta e inclusiva de suas políticas como instrumento para elevar o desempenho das políticas e da prestação de serviços.

**1. Comprometimento:** Espírito de liderança e forte comprometimento com a elaboração aberta e inclusiva de políticas são necessários em todos os níveis – da política, da gestão e do funcionalismo públicos.

**2. Direitos:** Os direitos dos cidadãos à informação, consulta e participação pública na elaboração de políticas e prestação de serviços devem ser firmemente estabelecidos por leis ou políticas. As obrigações do governo em dar satisfações aos cidadãos devem ser claramente indicadas. Sistemas de supervisão independentes são essenciais para o cumprimento desses direitos.

**3. Clareza:** Os objetivos e limites relativos à participação na elaboração de políticas, direito à informação e consultas públicas devem ser bem definidos desde o início. Os papéis e responsabilidades de todas as partes devem ser claras. As informações prestadas pelo governo devem ser completas, objetivas, confiáveis, relevantes, fáceis de encontrar e compreender.

**4. Tempo:** A adesão do público deve ser realizada o mais cedo possível no processo político para permitir uma maior gama de soluções e aumentar as chances de sucesso na implementação. Para que esta

seja efetiva, o tempo concedido deve ser adequado para a consulta e participação.

**5. Inclusão:** Todos os cidadãos devem ter oportunidades iguais e canais múltiplos para acessar as informações, ser consultados e participar. Todos os esforços razoáveis devem ser feitos para se envolver a maior variedade de pessoas possível.

**6. Recursos:** São necessários recursos financeiros, humanos e técnicos adequados para se conseguir um nível eficaz de informação, consulta e participação públicas. O funcionalismo público também precisa ter acesso a competências, orientação e formação adequadas, bem como uma cultura organizacional que comporte tanto as ferramentas tradicionais como as virtuais.

**7. Articulação:** As iniciativas para informar, consultar e engajar a sociedade civil devem ser articuladas dentro e entre os níveis de governo para garantir a coerência das políticas, evitar duplicações e reduzir o risco de “fadiga da consulta”. Os esforços de articulação não devem sufocar a iniciativa e inovação, mas sim alavancar o poder de redes de conhecimento e comunidades de prática dentro e fora do governo.

**8. Prestação de contas:** Os governos têm a obrigação de informar os participantes como são usados os insumos recebidos por meio da consulta e participação públicas. Medidas para assegurar que o processo de elaboração de políticas seja aberto, transparente e de fácil escrutínio externo podem ajudar a aumentar a transparência e confiança no governo.

**9. Avaliação:** Os governos precisam avaliar seu próprio desempenho. Para fazê-lo de forma eficaz necessitam de envidar esforços para construir a demanda, competência, cultura e ferramentas para avaliar a participação pública.

**10. Cidadania ativa:** As sociedades beneficiam-se de uma sociedade civil dinâmica, e os governos podem facilitar o acesso à

informação, estimular a participação, aumentar a conscientização, reforçar a educação cívica e competências dos cidadãos, bem como apoiar a capacitação das organizações da sociedade civil. Os governos precisam explorar novos papéis para apoiar efetivamente a resolução autônoma de problemas pelos cidadãos, pelas OSC e pelas empresas.



# CAPÍTULO II

## REFLEXÕES SOBRE A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À FORMA DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DO ESTADO

Elisabete Ferrarezi<sup>8</sup> e Clarice G. Oliveira<sup>9</sup>

### RESUMO

No Brasil, a Constituição de 1988 institucionalizou a participação social em conselhos a serem compostos por representantes de diferentes setores da sociedade, do Estado e, em alguns casos, dos trabalhadores. A partir dos anos 2000, a realização de conferências passou a ser disseminada como mais uma forma de participação, que auxilia no mapeamento das demandas e na construção de consensos entre os movimentos sociais nos momentos que antecedem a formulação de políticas pelo poder executivo. Seja qual for a forma de participação social institucionalizada, regras e procedimentos regulamentados pelo Estado regem as interações com a Sociedade. Esse ensaio se dedica a problematizar a efetividade dos espaços e mecanismos do ponto de vista do processamento de políticas públicas dentro do aparato burocrático a partir de conceitos derivados das teorias de complexidade, participação e burocracia com a intenção de contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento desse campo.

---

8 Elisabete Ferrarezi é socióloga e mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, do Governo Federal, e é Coordenadora-Geral de Pesquisa da Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

9 Clarice Gomes de Oliveira pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e é assessora especial da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

## INTRODUÇÃO

A ampliação do espaço público no Brasil era considerada condição para a democratização do Estado, exigindo incentivo à criação de espaços de participação social. Atualmente, passados mais de vinte anos de democratização, coloca-se o desafio de fazer efetivos os espaços criados e aperfeiçoá-los. Para isso, contamos com algumas pesquisas empíricas sobre a forma como o aparato burocrático estatal processa decisões de políticas públicas tomadas nesses ambientes, bem como o papel que desempenham os conselhos e conferências como instâncias participativas e de controle democrático das instituições.

Neste ensaio, dedicamos-nos a problematizar a efetividade desses espaços do ponto de vista do processamento de políticas públicas no aparato burocrático. Buscamos articular conceitos diversos que vêm sendo usados para interpretar o contexto complexo, imprevisível e em constante transformação em que o Estado tem que atuar por meio de políticas públicas. A partir de conceitos derivados da teoria da complexidade, problematiza-se a relação do Estado, por meio de suas organizações burocráticas, com espaços participativos. Muitos deles foram utilizados no projeto de pesquisa Nova Síntese da Administração Pública<sup>10</sup> – emergência, inovação social e resiliência. Também são extraídas contribuições de teorias de participação, do estado relacional e de análises da burocracia, tentando extrair contribuições para tratar dos desafios da administração pública brasileira. Trata-se também de saber o quão úteis podem ser esses novos conceitos no intuito de aumentar a compreensão do processo de políticas públicas, entendido nesse texto como um sistema dinâmico complexo.

O ensaio se orienta pelas seguintes questões: até que ponto a institucionalização impulsiona e democratiza a participação social, trazendo mais legitimidade para as ações governamentais? Como é a assimilação pela agenda

---

10 Trata-se de uma pesquisa internacional desenvolvida por dirigentes públicos e pesquisadores do Canadá, do Brasil, da Austrália, de Cingapura, da Holanda e do Reino Unido. A pesquisa tem como objetivo promover estudos e identificar práticas que ajudem a lidar com os desafios da administração pública no século 21 (ver *Em Busca de uma Nova Síntese para a Administração Pública*, Enap, 2010). Segundo o projeto, uma “nova síntese” irá requerer a investigação e a adaptação de conhecimentos de outras disciplinas pertinentes à ampla compreensão de um mundo complexo, interdependente e imprevisível. Existem descobertas dessas áreas que estão abrindo novas perspectivas acerca da emergência e resiliência para governos. Nos trabalhos sobre sistemas complexos adaptativos, formação de capital social, teorias da conectividade e de redes, há percepções importantes que podem informar sobre o futuro da administração pública (Programa de Pesquisa: Rumo a uma Nova Síntese, 2009b).

governamental de decisões construídas a partir da inteligência coletiva? Os mecanismos burocráticos são abertos e adaptativos o suficiente para o processamento de novas formas de participação? Como a resiliência da sociedade convive com o aparato rígido do Estado? Longe de pretender responder a todas elas, o texto tem a intenção de articular conceitos propostos por essas teorias visando contribuir para o debate.

## 1. COMPLEXIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É comum referir-se ao contexto de complexidade do mundo atual em que governos têm se operar. A visão de sistemas complexos procura compreender as interações tanto entre elementos do sistema quanto entre o sistema e o ambiente (KIMURA *et alli*, 2010; WALLE, 2010). Sua aplicação para os fenômenos organizacionais tem sido usada para entender interações não lineares e auto-organizadas e a emergência de novos resultados decorrentes de comportamento coletivo. Um dos aportes fundamentais é que as forças ambientais influenciam a estrutura interna das organizações. Assim, as características do ambiente externo em que as organizações atuam e sua capacidade de lidar e controlar as influências que podem sofrer (resiliência) determinaria o nível de adaptação de uma organização.

Para Kauffman (*apud* KIMURA, 2010), quanto maior o número de interligações ou interdependências entre os atributos do sistema – no caso, políticas públicas podem ser entendidas como sistemas –, maior é a sua complexidade. O número extenso de interdependências nas políticas públicas produz dinâmica complexa uma vez que o comportamento de um agente altera a dos demais. A busca por resultados é mais difícil do que nos contextos estáveis e previsíveis em que a burocracia atuava.

Assim, considerando que política pública<sup>11</sup> é o produto de complexas interações e decisões entre atores e instituições, cujo desfecho não é determinado de antemão, dependente do curso que toma a ação, e considerando a “emergência” – o fato de que novos padrões surgem de uma enorme série de interações e múltiplas decisões que podem mudar a direção de eventos ao

---

11 Segundo Lahera (2006), política pública, por ser uma estratégia de ação coletiva, desenhada em função de determinados objetivos, implica e desencadeia uma série de decisões e de ações por um número extenso de atores, o que acaba tornando o processo menos previsível do que aquele que normalmente se encontra nas definições que se orientam apenas pelo cálculo racional dos atores.

redor do mundo – estamos diante de cenários imprevisíveis e complexos que exigem novas soluções.

A complexidade a que a administração pública está submetida é marcada pelas características do processo de elaboração e formulação da política que implicam limites operacionais, institucionais e opções políticas. Há muita informação complexa para processar, além de pouco tempo e larga escala para fazer consultas e procurar o consenso. Surgem problemas de coordenação e gerenciamento de atores, organizações, interesses, alternativas, projetos políticos. Há restrições políticas de temas ou instituições e restrição das alternativas na agenda governamental tendo em vista prioridades e viabilidade – técnica e política –, além de primazia de algumas políticas públicas, como as econômicas, sobre as outras. Constrangimentos jurídicos, interpretações legais, regras específicas limitam as soluções (GAETANI, 2005; FERRAREZI, 2007).

Segundo Bourgon (2009b), a teoria clássica e outros modelos do passado, não estariam mais em consonância com muitos dos avanços alcançados pelos próprios servidores públicos, que ainda não contam com o apoio de uma teoria coerente, abrangente do que significa ou deve significar a prática da administração pública no século XXI. O modelo de organização fechada às influências de outros atores parece não mais ser suficiente para abarcar as novas complexidades sociais e políticas, sendo necessário o governo trabalhar além de suas fronteiras convencionais. Os governos já teriam um leque de opções que vão desde agir isoladamente a exercitar sua autoridade para alavancar o poder coletivo da sociedade, procurando agir como parceiros usando o poder do Estado para apoiar e encorajar a contribuição de terceiros; governos podem atuar como capacitadores numa estrutura de responsabilidade coletiva; como facilitadores com capacidade para reunir partes interessadas na criação de comunidades de propósitos; como atores colaborativos ou cooperativos trabalhando e delegando poderes a terceiros para o alcance de um objetivo público comum; como defensores do interesse coletivo e protetores com poderes para fazer intervenções, caso necessário, e corrigir o curso dos eventos quando exigido pelo interesse público.

A atuação em rede e a participação seriam mais adequadas para o governo aumentar sua capacidade de prever, intervir, inovar, aprender, recuperar-se de crises e lidar com novos problemas. A contraparte seria a flexibilidade e compartilhamento de informações e conhecimentos (BOURGON, 2009).

## 2. UM NOVO ESTADO?

Desenvolvimentos recentes nas teorias sobre gestão pública e democracia (CASTELLS, 1999; MULGAN, 2010; BOURGON, 2010) têm convergido para a aceitação de maior complexidade no mundo contemporâneo e de novas dinâmicas relacionais entre Estado e sociedade. A participação dos cidadãos, sob as mais variadas formas, tem sido apontada como a nova fronteira para organização das instituições estatais.

Nas últimas décadas, a inserção em redes regionais e globais, a crescente reflexividade e diversidade social, a participação e a democratização impossibilitariam ao Estado moderno decidir sozinho seu destino e desafiaria seus pilares: soberania, legitimidade e burocracia.

Novas formas de relação emergem com a organização do mundo em conglomerados e redes interconectadas, redes estas nas quais o Estado precisa se inserir se quiser sobreviver à globalização. O Estado moderno estaria equipado o suficiente para essa nova configuração?

Para Castells (1999), o Estado-Rede é a forma de sobrevivência do Estado na era da informação e da globalização. A administração flexível e conectada seria o instrumento indispensável desse novo tipo de Estado. Para efetivar a construção do Estado-Rede, oito princípios precisam ser trabalhados e incorporados (CASTELLS, 1999): subsidiariedade ou descentralização; flexibilidade; coordenação; participação cidadã; transparência administrativa; modernização tecnológica; transformação dos agentes da administração; e retroação na gestão.

Castells (1999) admite que a realização desses princípios depende do contexto da administração pública de cada país. Contudo, ressalta que não será possível a manutenção da máquina burocrática e dos instrumentos de gestão que foram criados para servir a uma conjuntura que não existe mais.

Mulgan (2010) destaca uma possível mudança de um Estado prestador de serviços à população para um Estado que realiza coisas em conjunto com as pessoas: o Estado relacional. Essa mudança traz implicações para os servidores públicos e não pode ser desconectada do aumento de demandas por parte da sociedade e das dificuldades dos governos em atendê-las. Para o autor, mudanças no papel do Estado e na organização administrativa estão relacionadas com momentos de crise de legitimidade do próprio Estado, o mesmo processo apontado por Castells (1999). Assim, termos e instrumentos que se tornaram populares nos últimos trinta anos – desempenho, foco no cidadão, estabelecimento de metas, transparência, competição e eficiência, por exemplo – teriam

o propósito de reverter crises de legitimidade do poder estatal. Tais ideias, em diferentes roupagens, obtiveram sucesso e continuam sendo influentes.

Tendo em vista a legitimação como questão principal, Mulgan (2010) argumenta que o governo pode obter mais resultados centrando esforços em trabalhar diretamente a qualidade das relações com a sociedade. O governo torna-se o ponto focal de várias relações entre as esferas econômica e social, organizadas de maneira a estabelecer confiança, legitimidade e valor público. Nesse cenário, os servidores públicos precisam estar mais envolvidos na dinâmica social e sua forma de operar passa a envolver coalizões e redes nas quais nem sempre serão atores principais, mas sim responsáveis por gerenciar relações multidimensionais. Além disso, a forma de avaliar resultados precisaria ser revista, reforçando o *feedback* dos beneficiários e as variadas formas de comunicação entre o governo e a população.

Os processos internos de gestão ganham mais relevância na medida em que geram relações e compromissos. Investimentos em consultas, envolvimento e conversações com o público ganham destaque, mas não devem constituir modo alternativo de fazer as coisas; são ações que se somam às ações e prestações feitas verticalmente pelo Estado. Os servidores públicos deixam de ser simples executores de missões e tarefas definidas pelos políticos eleitos e passam a ser gestores de relações com os cidadãos (MULGAN, 2010).

Buscando uma nova síntese para a teoria da administração pública, Bourgon (2009) defende que o Estado, em vez de agir em nome dos cidadãos e como prestador de serviços, deve agora trabalhar com vários atores com intuito de produzir resultados com alto valor público, para além do papel precípuo de exercer o poder e a autoridade legítima em benefício da coletividade.

Entretanto, ao se dividir responsabilidades e poder, a função governativa torna-se mais complexa, principalmente a relação que se dá entre autoridade de governo eleito democraticamente e a outorga de poder a atores sociais e privados nas decisões de políticas.

O referencial da nova síntese aponta que o Estado deveria ser incentivador da ação pública coletiva, da inovação social e dela se beneficiar. Mas, nesse caso, para se adaptar, o Estado teria de criar novos instrumentos ou processos eficazes e adequados a essa realidade emergente – novos processos relacionais que emergem com a participação – a fim de incorporar a inteligência coletiva e inovar. Significa lidar ao mesmo tempo com valores do universalismo de procedimentos, da igualdade e equidade com a diversificação de interesses, direitos e demandas, que são próprias do amadurecimento democrático.

Segundo a pesquisa Nova Síntese (BOURGON, 2009), governos não conseguiriam controlar a complexidade de maneira convencional, sendo o desafio saírem de uma posição reativa – incapaz de enxergar padrões emergentes em um cenário de constantes mudanças – e intervir antecipadamente. Essa seria uma postura mais adaptativa e dinâmica – resiliente –, tal como ocorre com sistemas complexos, que têm poder de adaptação, auto-organização e evolução. Seria possível ao aparato estatal tornar-se resiliente e dinâmico tendo em vista sua origem burocrática hierárquica criada pela democracia liberal?

### **3. EMERGÊNCIA, INOVAÇÃO SOCIAL E RESILIÊNCIA**

Para fins deste estudo, consideramos rede como um tipo de emergência. Na rede, o relacionamento entre elementos produz ordem e a regulação é produzida pelas próprias relações, enquanto essas perdurarem. Essa autorregulação deixa de existir quando finda a relação entre elementos, que é provisória. Isso dá caráter de impermanência das relações, derivando padrão de organização de total variabilidade e instabilidade, com resultado imprevisível. Por outra parte, o conjunto de relacionamentos é capaz de produzir muitas ordens com combinações variadas entre elementos. Nessa dinâmica, são estabelecidas novas relações entre elementos participantes do sistema e novos elementos se incorporam ao conjunto para participação. O conceito de conectividade trata do potencial de relacionamento que a multiplicidade propicia, criando ordens novas e abrindo possibilidades.

As teorias dos sistemas dinâmicos estão sendo utilizadas nos sistemas sociais para a compreensão da emergência e da capacidade da sociedade de gerar ordem por meio de relações e de cooperação. Essas teorias fornecem informações sobre como as organizações e sistemas, interagindo com elementos de fora e de dentro, intencionais ou não, antecipam fenômenos emergentes. Os chamados sistemas adaptativos complexos supõem interação de milhares de agentes em rede que atuam paralelamente, reagindo uns aos outros. Suas características são distribuição e descentralização. E o comportamento do sistema resulta de alto número de decisões feitas em vários momentos por distintos agentes. Enquanto os elementos e as relações estão mudando, o sistema como um todo também muda e influencia o desenvolvimento do sistema por inteiro (WALLE, 2010).

Os problemas complexos exigem novas capacidades para as organizações e agentes do setor público. O conhecimento requerido inclui a percepção e

a interpretação de padrões emergentes, com informações difusas e conhecimento imperfeito. A competência aqui exigida é trabalhar com a diversidade de conhecimentos, capacidades e abordagens que redes de pessoas possuem em potencial: inteligência coletiva, capital social<sup>12</sup> e inovação.

Por sua vez, uma sociedade resiliente é obtida com interação de seus agentes, exigindo, segundo Bourgon (*op. cit.*), cidadania ativa e redes de grupos de comunidades. A participação nas decisões de políticas públicas e na sua implementação seria um dos meios para aumentar capacidade adaptativa social reforçando a resiliência. Requer liderança do governo, mas também capacidade analítica e interpretativa de atores fora da arena governamental. Segundo a autora, governos poderiam alavancar o poder das redes para auxiliar a previsão e a inovação e para atingir resultados públicos, ligando atores, soluções e problemas. O objetivo seria promover resiliência da sociedade para aumentar a capacidade coletiva de aprender e se adaptar e assegurar uma distribuição mais imparcial de riscos.

Sabemos que é difícil de obtê-la, pois se baseia em fluxo de capital social, confiança, entendimento mútuo, conhecimento e saber fazer que permitam às pessoas agirem, aprenderem e se adaptarem de forma coletiva.

Dado esse cenário, até que ponto os espaços participativos, como conselhos e conferências, são usados para governos obterem conhecimento e resiliência, identificarem padrões emergentes e adaptação a novos contextos de políticas públicas?

## 4. OS LEGADOS HISTÓRICOS DA BUROCRACIA BRASILEIRA

O modo burocrático de organização impediria, de acordo com Grau (1998), a participação dos cidadãos e, em função da racionalidade instrumental inerente, limitaria as condições para o crescimento da deliberação pública e da efetiva solução dos problemas. Inibiria, assim, as possibilidades

---

12 Putnam qualifica como capital social os aspectos das redes sociais e as normas de reciprocidade a elas associadas porque, tal como o capital físico e humano, cria valor individual e coletivo (recursos reais ou potenciais das pessoas, grupos e relações sociais). Trata-se de benefícios que o capital social gera para o indivíduo ou afetam a esfera de atividade de um ator: informação (facilitando a difusão ou limitando-a); influência e controle dentro da parte da estrutura social que foi apropriada como capital social; solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada); conhecimento e reconhecimentos mútuos etc. (Putnam, 2003, *apud Ferrarezi*, 2007). Para análise da relação entre política pública e capital social ver FERRAREZI, E. Capital Social: conceitos e contribuições às políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Enap, v. 4, p. 5-20, 2003.

de promover maior pluralismo na elaboração das decisões políticas, já que impõe altos custos de oportunidade à participação dos cidadãos. Ao entrar na estrutura institucional do Estado, os espaços participativos têm de se submeter à lógica dos processos burocratizantes, sujeitos a ordens legais e instrumentos especializados. Os desenhos organizacionais que assumem essas instâncias delimitam, assim, o potencial de atuação.

As características assumidas historicamente pela burocracia no Brasil a fizeram participar ativamente dos processos decisórios e da especificação de políticas. Tendo se fortalecido em relação aos demais atores, a burocracia – entendida como corpo de funcionários e dirigentes da Administração Pública – adquiriu força e se tornou canal importante de transmissão dos interesses de setores da sociedade para dentro do Estado (FERRAREZI, 2007).<sup>13</sup>

Diniz (2005) aponta que, durante a ditadura militar, observou-se a consolidação do estilo tecnocrático de gestão fechado e excludente, reforçando a supremacia da abordagem técnica na formulação de políticas públicas. O reforço da autonomia decisória de elites na cúpula burocrática e um fortalecimento do Poder Executivo mediante a concentração de poder de decisão nessa instância, cada vez mais controlada pela alta burocracia, debilitaram os suportes institucionais da democracia, mas não teria afetado a capacidade do Executivo de impor temas na agenda de governo no país.

Durante o regime militar, havia quase nenhuma participação política e social ou controle social na tomada de decisão de políticas públicas. Com esse legado histórico de relações entre Estado e sociedade e nesse contexto de dificuldades da Administração Pública em incorporar os cidadãos na gestão e no controle das políticas públicas é que devemos olhar o modo como foram percebidos e construídos os mecanismos participativos no início da democratização.

## **5. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TEORIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade é associada à expansão da participação no governo. Existem variadas abordagens sobre participação, que podem ser estudadas sob a ótica da democracia participativa, da democracia deliberativa, dos processos de tomada de decisão, da expansão

---

13 Campello de Souza (*apud* LOUREIRO *et alli*, 2010) afirma que esse fortalecimento da burocracia decorre da incapacidade de os partidos políticos assumirem suas atribuições de governo.

da cidadania, entre outras (ABERS; KECK, 2008). Em todas elas, a participação é associada automaticamente à noção de democratização do Estado.

Dentre os aspectos ressaltados na literatura sobre o papel da participação social nos assuntos de Estado, destaca-se a possibilidade de obter inteligência coletiva<sup>14</sup> para aumento de governança. Para Don Tapscott (*apud* FRANCO, 2008), pessoas, por meio das redes, podem combinar suas inteligências, gerando um novo tipo de inteligência coletiva, que nasce por emergência e começa a brotar espontaneamente quando muitos motivos diferentes são combinados de forma que não se pode prever de antemão.

Complexidade, emergência, redes e participação social são elementos que se entrelaçam na dinâmica moderna da atuação estatal.

O que se entende comumente por participação é a abertura de espaços ao envolvimento da sociedade civil nas atividades de definição, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Mais especificamente, quando se trata de participação, remete-se à abertura de canais de diálogo e de deliberação compartilhada entre o Poder Executivo e a sociedade, seja por meio de organizações ou de indivíduos.

Avritzer (2008) diferencia as formas de participação em experiências de participação de baixo para cima, espaços de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil e arranjos para a ratificação pública de políticas pensadas e estruturadas pelos governos. A efetividade desses mecanismos dependeria de “[quem possui a] iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p. 46), variáveis que se expressam diversamente conforme o caso.

Moroni (2009) afirma que a ideia de participação é acompanhada de alguns mitos que a qualificam e desqualificam. O primeiro, de que a participação por si

---

14 Para Pierre Levy (2000), as tecnologias de comunicação e informação, notadamente a internet, têm proporcionado a criação de um novo espaço, o espaço do saber, em que as pessoas poderiam interagir e potencializar os conhecimentos e competências humanas, formando uma inteligência coletiva. Seria necessária uma valorização de todos os tipos de conhecimento, ao invés da mínima parcela que hoje é considerada, para que se possa iniciar um movimento de reconhecimento e coordenação do que cada um sabe, mobilizando, assim, um número cada vez maior de competências. Na inteligência coletiva, cada indivíduo interage constantemente, integrando a sua porção de conhecimento ao espaço do saber, ao mesmo tempo em que se apropria do que existe, reconstruindo sua própria experiência. A formação e a identificação das pessoas com esse coletivo traz inúmeras possibilidades, constituindo campo fértil, inclusive, para o florescimento de novas formas de democracia, mais participativas e adaptadas à complexidade do mundo contemporâneo.

só muda a realidade, despolitiza a participação, pois desconsidera os aspectos de conflitos de interesse e debates característicos do processo. O segundo mito é que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas. Essa afirmação decorreria do preconceito do saber especializado e alimentaria a tutela do Estado nos espaços participativos. O terceiro mito diz que a sociedade não pode compartilhar da governabilidade. Esse é usado para justificar a privatização do Estado pelo partido eleito. Por fim, o mito número quatro vê a sociedade como elemento que dificulta a tomada de decisão.

De acordo com Modesto (2002),

a participação popular é, sobretudo, uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. O aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular; mais ainda, frequentemente cumpre papel inverso, dificultando a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação extremamente sutis.

A ampliação dos espaços de participação social traz consigo indagações sobre a representatividade de interesses. Questiona-se até que ponto os integrantes de conselhos de políticas públicas guardam relação com os grupos que os indicaram ou elegeram (ABERS; KECK, 2008) e se esse tipo de representação seria capaz de refletir de fato a variabilidade de interesses existentes na sociedade (GRAU, 2010).

Por mais que a participação seja desejável e o Estado se prepare para ela, isso não significa que encontrará ressonância em todas as áreas vislumbradas da sociedade. Alguns temas possuem mais apelo junto à população, ao passo que outros interessam a grupos mais restritos. Além disso, o aparato estatal foi construído para trabalhar hierarquicamente e a adaptação de suas estruturas para formas participativas é um processo lento e gradual.

A seção seguinte aborda características da participação social no Brasil, concentrando a análise nos mecanismos de conselhos e conferências.

## **6. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: MECANISMOS E EXEMPLOS**

O estabelecimento de mecanismos participativos no Brasil reflete a busca pela democratização do Estado, em uma estratégia de institucionalização de espaços. A partir do marco constitucional de 1988, os conselhos de direitos

e de políticas públicas começam a se multiplicar no nível federal, estadual e municipal, com diferentes desenhos e trajetórias de funcionamento. A partir de 2003, conselhos e conferências nacionais se multiplicaram mais rapidamente (IPEA, 2010). Esse desenvolvimento recente traz desafios para efetivação desses espaços no processo de gestão de políticas públicas.<sup>15</sup>

## OS CONSELHOS

Os conselhos foram estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988 nas esferas federal, estadual e municipal, cobrindo diversas áreas temáticas. Visam incorporar a participação da sociedade no ciclo de políticas públicas e possibilitar formas de controle sobre as ações do Estado:

Os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos. (CGU, 2010, p. 21).

Moroni (2009) entende os conselhos de políticas públicas e as conferências como espaços públicos institucionais de democratização e controle social, fundamentais e constitutivos de um sistema descentralizado e participativo. Eles possuem dimensão política – representação de interesses – e pedagógica – formação de cidadania.

Os conselhos nacionais considerados o cerne do modelo são os de Saúde, de Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Conanda)

---

15 Segundo Moroni (2009), há 64 conselhos nacionais, dos quais treze foram criados no governo Lula e nove reestruturados. Dos 22 criados ou reformulados, apenas cinco possuem caráter deliberativo. O site da Secretaria-Geral da Presidência, por sua vez, informa que, entre 2003 e 2010, foram criados dezenove Conselhos e reformulados dezesseis. Com relação às conferências, foram 72 entre 2003 e 2010, de um total de 113 conferências realizadas desde 1941.

e o de Meio Ambiente (Conama), que fazem parte de sistemas de gestão (IPEA, 2010).

Os demais conselhos ainda careceriam de um papel mais claro, mesmo que colaborem para a ampliação da participação (IPEA, 2010). Muitos deles, constituídos recentemente, ainda se dedicam a pensar uma própria institucionalidade, abrindo espaços dentro do aparelho estatal.

A forma como os espaços de participação foram ocupados e as regras de funcionamento subjacentes fazem com que alguns estudos apontem para o **uso indiscriminado** de mecanismos participativos. Induzem também a questionamentos sobre sua real contribuição para participação da sociedade nas políticas públicas (IPEA, 2010; ABERS; KECK, 2008; SOUZA, 2007). A simples existência de conselhos é insuficiente para presumir que os conselheiros desempenharão seu papel de *policy maker* e de controle (SOUZA, 2007).

Abers e Keck (2008) entendem os conselhos gestores de políticas públicas como formas de participação indireta, mas comumente considerados arenas deliberativas que propiciariam a participação direta dos cidadãos. Os participantes dos conselhos são, na verdade, representantes de outras organizações escolhidas para tomarem parte do Conselho.

A legitimidade, tanto de tradicionais organizações de bairro como de novas ONGs profissionais, derivava da sua presumida ligação com movimentos de base. Quando a lei reservou para as associações cívicas uma parcela de cadeiras em novos fóruns deliberativos, muitos ativistas enxergaram progresso em seus esforços contra padrões decisórios tecnocráticos, que sistematicamente excluía grupos populares. Eles viam os conselhos como meios de tornar a formulação de políticas mais inclusivas e mais representativas de interesses sociais mais amplos, o que fez com que lutassem para que tal expectativa se tornasse realidade. (ABERS; KECK, 2008, p. 103).

Havia, portanto, a expectativa de que os conselhos abrissem espaço para a participação de um grupo anteriormente excluído do processo político. Contudo, estudos sobre os conselhos têm demonstrado a pouca efetividade desses em representar as classes populares. Isso aconteceria por quatro razões:

- As pessoas que compõem os conselhos não possuem características compatíveis com o que se entende como classes populares – os participantes possuem escolaridade superior e nível de renda razoável.

- Falta de vínculo efetivo (ou representação efetiva de interesses) entre o representante e a associação ou órgão que ele representa, no caso dos participantes não governamentais e dos governamentais.
- Controle da agenda dos conselhos pelos órgãos governamentais. Ausência de poder efetivo de deliberação e decisão (ABERS; KECK, 2008).

Sobre a questão da representatividade, a visão da ausência de vínculo entre os interesses da sociedade e os presentes nos conselhos não é compartilhada por todos. Comparando com o tipo de representatividade existente no Poder Legislativo, a dos conselhos seria restrita à área de política pública em questão:

[...] em um conselho de saúde, educação ou cidades, é muito mais provável que estejam presentes todos os interesses em questão, do que em uma casa legislativa em que todos os temas e segmentos devem potencialmente estar representados. Este aspecto garante uma maior possibilidade de que estejam expostos os interesses em conflitos existentes na sociedade naquela área de atuação do Estado. Por outro lado, os representantes escolhidos para composição dos conselhos nunca terão a representatividade daqueles que foram eleitos em processos eleitorais amplos. (IPEA, 2010, p. 263).

Entretanto, a possível presença de interesses não significa necessariamente qualidade do debate. De acordo com Grau (2010), haveria problemas de assimetria da representatividade nos conselhos com o privilégio de uns setores sociais sobre outros; a ausência de poder social e o peso político equivalente em alguns setores sociais representados; a valorização de interesses corporativos; e a falta de autonomia social que prejudica a representatividade.

O controle da agenda talvez seja o aspecto que mais dificulte a efetivação da participação. Conselhos deliberativos podem perder essa característica quando quem controla as pautas é o governo. Estudos sobre conselhos (FUCKS; PREISSINOTTO; SOUZA, 2004; TATAGIBA, 2005 *apud* IPEA, 2010) apontam a centralidade do Estado no poder de agenda nessas instâncias: “o debate e a negociação nos conselhos têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado” (Tatagiba, 2005, p. 211).

Analisando as estruturas do Conselho Nacional de Saúde, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho das Cidades e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, constata-se que:

Todos esses conselhos fazem parte da estrutura dos respectivos ministérios e secretaria especial e em todos eles o titular da respectiva pasta tem o poder de homologação ou de dar algum tipo de parecer final sobre a resolução aprovada pelo conselho. Além disso, em todos eles, o Estado tem um poder de agenda bem superior ao dos demais setores, como, aliás, já apontava a literatura sobre conselhos em outras esferas de governo. Essas características não reduzem a importância dos conselhos, mas certamente importam muito mais em uma ideia de “a sociedade no Estado” do que o contrário disso. [...] Mas a maneira como cada conselho estrutura essa “escuta à sociedade” é diferente, principalmente no que tange ao conflito de interesses. (IPEA, 2010, p. 279).

A justaposição de atribuições também é assinalada por Moroni (2009, p. 120):

Às vezes é difícil diferenciar as atribuições entre dois conselhos, ou até onde vai o poder de um e onde começa o de outro, ou mesmo se há algum poder, pois muitos têm competências e atribuições parecidas, difusas, concorrentes e sobrepostas, mostrando a ausência de uma política para esses espaços, que chamamos de ‘arquitetura da participação.

A articulação entre os conselhos nacionais que lidam com temas afins varia caso a caso. Alguns conselhos – como o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Saúde – fazem esforços para se articular com outros conselhos. Outros, como o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Conanda e a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti) encontram dificuldade em se articular com demais conselhos com temas correlatos. Até mesmo a articulação com os análogos estaduais e municipais é difícil (GRAU, 2010).

A questão da deliberação *versus* o caráter consultivo dos conselhos é outro fator a ser debatido. Existem conselhos criados com caráter consultivo e outros com a atribuição de deliberar sobre as políticas. O problema emerge quando a deliberação torna-se apenas uma função protocolar. Barros (2005 *apud* GRAU, 2010) afirma que o caráter deliberativo do Conselho Nacional de Saúde é minado quando não há concordância entre o conselho e o Governo Federal, que se utiliza do instrumento da necessidade de homologação em portarias para adiar a implementação das decisões.

No Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Fleury (*apud* GRAU, 2010) aponta que a vinculação da estrutura administrativa a uma secretaria com status de ministério compromete o caráter deliberativo e a autonomia do conselho. O governo controla a agenda, a pauta, a dinâmica de funcionamento dos grupos e do pleno, deixando baixa capacidade propositiva ao CDES.

O poder estatal também afeta a autonomia representativa. Para Moroni (2009), a escolha dos representantes da sociedade pelo governo fere a autonomia das organizações e movimentos sociais, que possuem interesses difusos, não contam com uma representação central tampouco são hierarquizados entre si.

Quanto mais os conselhos se estabelecem como espaços participativos, maior a probabilidade de avanço no debate de temas relevantes. Para isso, a sociedade precisa enfrentar as barreiras colocadas pelo domínio da agenda por parte do Estado e, se for o caso, rediscutir a institucionalização dos conselhos. Embora haja demandas para um maior suporte vindo do Estado (MORONI, 2005; SILVA, 2009; GRAU, 2010), há de se discutir se isso não traria mais obstáculos à autonomia dos conselheiros.

## AS CONFERÊNCIAS

As conferências são formas de participação popular, capazes de discutir questões que antecedem o processo de formulação de políticas, colaborando para o processamento da agenda de um setor e permitindo o diálogo entre a sociedade e o Estado. Ganham impulso a partir de 2003, quando houve ampliação desse mecanismo na esfera federal. Seus resultados são heterogêneos, dependendo do setor envolvido (SILVA, 2009).

Quanto aos aspectos formais, “algumas conferências são regulamentadas por lei, (conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social), outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização” (SILVA, 2009, p. 15).

Os resultados das conferências nacionais se distinguem quanto ao poder de pautar diretrizes para a elaboração de planos de políticas públicas. Dependendo da área e do assunto, as deliberações das conferências podem ter mais efeito nas ações do Governo Federal. Temas menos polêmicos são mais fáceis de implementar, enquanto outros encontram resistências em diferentes espaços de discussão e representação política, como o Congresso Nacional.

As deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e da assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação. (SILVA, 2009, p. 28).

Parte das deliberações envolve outros órgãos governamentais além daquele que organizou a conferência:

Do total das deliberações [entre 2003 e 2006], 45% (3.624) demandavam encaminhamento de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de competência compartilhada. Isto é, as deliberações tratavam de questões que mantinham interface com outras áreas do executivo e, sendo assim, o adequado encaminhamento, visando subsidiar e/ou pautar a elaboração de determinada política pública, exigia a articulação e a atuação de mais de um ministério/órgão da esfera pública federal. (SILVA, 2009, p. 29).

Processar os resultados das conferências tem sido uma tarefa desafiadora dentro do governo. Silva (2009) destaca as seguintes dificuldades:

- inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais, resultando em dificuldades para a identificação e para o encontro de soluções para os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si;
- realização de conferências sobre o mesmo tema ou similares com intervalo muito curto entre uma e outra, restando aos conselhos e/ou aos ministérios um prazo reduzido para processar os resultados delas;
- ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade sobre os resultados efetivos de sua participação;
- ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional. Tal aspecto resulta, muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais (SILVA, 2009, p. 31-32).

Ao analisar o processamento dos resultados das conferências, Grau (2010) mapeou as seguintes dificuldades: incapacidade dos ministérios negociarem internamente prioridade para implementação das deliberações das conferências; encaminhamentos ainda mais complexos nos temas que envolvem articulação com outros órgãos; e baixa autonomia dos conselhos em decorrência de escassez de recursos humanos e infraestrutura.

Outro ponto a considerar é que temas que envolvem maiores desacordos não se esgotam nas conferências. Por exemplo, deliberações da 13ª Conferência Nacional de Saúde relativas à questão do projeto de criação das fundações estatais de direito privado, que optaram por sua rejeição, não foram bem aceitas por parte do Governo Federal. Ele afirmou que continuaria defendendo sua posição favorável ao projeto diante das casas legislativas (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2011). Recorrer a todas as instâncias possíveis faz parte do desenvolvimento de políticas públicas e não deve ser entendido como sinal de problemas dentro de espaços participativos.

A continuidade do debate em outras esferas de interlocução política, que pode levar anos, expressa a complexidade do processo de construção de agendas e consensos em torno de interesses que podem ser conflitantes. As conferências, embora sejam espaços privilegiados para a realização de debate amplo com os mais variados grupos sociais, não são suficientes para esgotá-los. Mas podem ser meio em que se constroem alternativas de políticas e alianças.

A fragmentação de demandas e os conflitos entre posições se repetirão em outros espaços e esferas. O processo torna-se mais longo e dependente de articulações com comunidades de políticas e atores que ocupam espaços formais e informais de participação.

Essa posição se coaduna com os achados de Kingdon (1995) em suas pesquisas. Para o autor, o processo de formação da agenda é influenciado por três correntes separadas e distintas: o problema (o reconhecimento e a entrada do problema na agenda), a política pública (formação e redefinição da proposta de política pública nas quais as comunidades de políticas têm influência) e a política. O autor considera que a dinâmica da mudança dos processos de políticas não estaria prioritariamente nas estruturas, mas em variações nas combinações dos elementos problemas, soluções e decisores. As escolhas ou decisões ocorrem em cada evento ou quando as correntes do processo se unem; e as atividades dos participantes podem intervir em todas variáveis porque suas preferências são reveladas e construídas durante o processo.

Ou seja, o resultado é complexo e frequentemente se dá por uma combinação aleatória, podendo incluir preferências por parte dos atores e organizações. Desse modo, política pública pode distanciar-se mais ou menos da estratégia intencional de ação coletiva.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, temos estudos sobre espaços participativos, mas ainda precisamos conhecer melhor o funcionamento da relação do aparato estatal com mecanismos de participação. Neste ensaio, problematizamos o tema visando apontar que o processo de construção desses ambientes ainda está em movimento.

No momento da Assembleia Nacional Constituinte, a construção da estratégia de implementação da participação, demandada e articulada pelos movimentos sociais, contou com o apoio dos profissionais que atuavam no interior do Estado e de comunidades de políticas públicas, como foi o caso da área de saúde. A institucionalização de conselhos e conferências contribuiu para a ampliação do espaço público à medida que trouxe mais atores para processos decisórios que eram antes circunscritos pela burocracia.

No Brasil, vários direitos e políticas sociais foram conquistados por meio da mobilização social, em um movimento da base social para o topo, demonstrando que a sociedade é reflexiva, possui resiliência e capacidade de inovar.

Pelo lado do Estado, a adoção de procedimentos para envolver os cidadãos no governo visa obter mais legitimidade e apoio para as ações, além de obter informações e conhecimentos que não possui. Pelo lado da sociedade, a qualidade democrática dos espaços participativos advém do fato de eles terem o potencial de construir o diálogo público com relação aos assuntos pelos quais se interessam, lutam e se expressam, que poderiam passar despercebidos. Também possibilitam desenvolver a interação, a expressão de ideias e interesses, o engajamento com a coisa pública e aprendizado dialógico que pode levar a compromissos recíprocos (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2011).

A princípio, toma-se a participação como desejável e boa por si só, mas ela esbarra em dificuldades quando deixamos de lado o contexto<sup>16</sup> em que se insere e as tradições seculares como as práticas clientelistas. A existência de

---

16 Para uma perspectiva crítica sobre participação, ver FONSECA, Igor (2011). *Participação, Buzzwords e Poder: Uma Análise Crítica da Tendência de Proliferação de Conselhos e Comitês Locais Enquanto Instrumentos de Gestão Ambiental no Brasil*. **Texto para discussão**, n. 1.572, Rio de Janeiro, Ipea, 2011.

mecanismos de participação não significa a participação ativa ou automática, nem democrática. Desigualdades socioeconômicas podem gerar disparidades entre representação política nesses fóruns (GRAU, 2010).

A perspectiva das instituições para analisar a efetividade dos processos participativos deve ser explorada. Precisamos compreender a lógica dos diversos arranjos de conselhos e conferências, compará-los, identificar quais instituições mais se adaptaram a esse movimento, inseriram ações de suporte administrativo e de acompanhamento da adoção de deliberações e demandas pelas instituições. Como a burocracia assume o seu papel de gestora de relações com os cidadãos? Como equilibrar a representatividade da diversidade social? Como o aparato administrativo-legal se ajusta à expectativa social de influenciar a agenda decisória prioritária? Como combinar resultados de deliberação coletiva no processo de política pública com as prerrogativas legítimas de governo?

As teorias de complexidade parecem ser apropriadas à compreensão do contexto de mudanças globais, identificando meios de se pensar o governo diante de complexidade crescente, riscos, eventos extremos e novos problemas. A literatura aponta para formas de interação, como as redes que podem aumentar a capacidade do governo de agir, prever, intervir, inovar, aprender, se recuperar de crises e lidar com novos problemas. Por essa razão, a adaptação de organizações e processos seria necessária, pois as propriedades do contexto mudaram e os processos participativos precisam ser compatibilizados com o modo burocrático das organizações e com o desenvolvimento de políticas públicas.

Criar o Estado relacional, governar com maior participação social e obter inteligência coletiva por meio de redes exigem inovações. A interpretação dos padrões emergentes, com informações difusas e conhecimento imperfeito passa a ser uma característica entre os servidores. Lidar com novas relações envolve a capacidade de gerar vínculos e confiança, comunicar, interagir, captar e interpretar a inteligência coletiva. Exige mais autonomia e poder para tomar decisões, aumentando a responsabilidade.

É preciso ter em mente que a organização da ação coletiva é diferente da organização da representação política. Consultas e diálogos com o público são mecanismos adicionados a outros meios de gestão de políticas. Além disso, o local para o processamento dos resultados dessa participação (diretrizes, propostas, demandas de novos direitos) ainda não está claramente definido para a maioria das políticas que têm conselhos e conferências.

Como abordado neste ensaio, o fazer próprio da política pública já é em si complexo. Se considerarmos que o aumento de participação social gera padrões emergentes – que surgem de múltiplas interações entre os participantes e múltiplas decisões –, as possibilidades de se obter resultados públicos tornam-se mais intrincadas. Isso porque as decisões passam por vários filtros no processo de elaboração, reduzindo o número de alternativas ao conjunto daquelas que realmente são consideradas no processo decisório pelos especialistas dessas políticas (KINGDON, 1995).

Por isso, quanto mais os conselhos e conferências se fortalecem como espaços participativos, garantindo sua autonomia e capacidade propositiva, maior a probabilidade de se avançar no debate de temas relevantes e maiores chances de empurrá-los para a agenda governamental.

O espaço participativo aberto no âmbito do aparelho de Estado parece ter resiliência limitada, condicionada por regras institucionais, legais, prerrogativas e por projetos políticos que impõem barreiras para a captação da emergência que se dá no espaço social.

À medida que atores novos se incorporam às dinâmicas participativas das políticas públicas, a multiplicidade criaria a possibilidade de mudanças no próprio fazer de políticas públicas. Isso aconteceria ao trazer novos conhecimentos, padrões, ordens, tecnologias, abrindo espaço para que propriedades e temas emergentes apareçam na agenda. Pelo lado do aparato estatal, é preciso saber até que ponto foram criadas estruturas e mecanismos de gestão adequados e capazes de absorver esse potencial, além de processar as propostas geradas pela democracia participativa e pela nova configuração social.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade: Estado e sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 27-06-2011>.

BOURGON, Jocelyne. Fim público, autoridade do governo e poder coletivo. **Trabalho apresentado no XIV Congresso Internacional do CLAD**, Salvador, Bahia, Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. Programa de Pesquisa: Rumo a uma Nova Síntese. Paper, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Em busca de uma nova síntese para a administração pública**. Brasília: Enap, 2010.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. (Coleção Estado, instituições e democracia, v. 2).

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp/Enap, 1999.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FRANCO, Augusto. **Escola de Redes**: Novas visões sobre a sociedade, o desenvolvimento, a internet, a política e o mundo globalizado. Domínio público. Editoração: Saturnos, 2008.

FERRAREZI, Elisabete. A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99). Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB para a obtenção do título de Doutora, 2007.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de C. Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Brasileira. In: **Casoteca de Gestão Pública**, Enap. Disponível em: <<http://casoteca.enap.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

FONSECA, Igor. Participação, Buzzwords e Poder: Uma Análise Crítica da Tendência de Proliferação de Conselhos e Comitês Locais Enquanto Instrumentos de Gestão Ambiental No Brasil. **Texto para discussão**, n. 1.572, Rio de Janeiro, Ipea, 2011.

- GAETANI, Francisco. Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998. (Thesis Doctor of Philosophy in Political Science). London School of Economics and Political Science, Department of Government. University of London, 2005.
- GRAU, Nuria Cunill. Repensando lo público a través de la sociedad - nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- \_\_\_\_\_. La gobernanza democrática en la administración federal brasileña. Una valoración de la contribución a la accountability y a La democratización de la gestión pública de los modelos de participación implantados. Relatório elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Banco Mundial / PNUD, 16 nov. 2010. Versão preliminar.
- KIMURA, Herbert; PEREIRA, Luiz C. J.; LIMA, Fabiano G. Teoria da complexidade e paisagens de adaptação: aplicações em estratégia. **Revista de Administração**, v. 45, n. 3, São Paulo, ago. 2010.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. EUA: Longman, 1995.
- LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas. Santiago. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas, coletânea**, v. I, Brasília, Enap, 2006.
- LEVY, Pierre. **A inteligência coletiva** – por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- LOUREIRO, Maria R.; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Cristina B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MARTINHO, Cássio. O projeto das redes. **Revista Aminoácidos**, Brasília, AED, 2002.
- MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.jusnavegandi.com.br>>.

- MORONI, José A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- MULGAN, Geoff. **The birth of the relational state**. 2010. Disponível em: <<http://www.youngfoundation.org/policy/tips/the-birth-relational-state>>. Acesso em: 27 jun. 2011.
- SILVA, Enid R. A. Participação Social Conferências nacionais: avanços e desafios no período 2003-2006. **Texto para Discussão**, n. 1378. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, n. 25, p. 209-213, 2005. Acesso em: 11 jul. 2011.
- Toward a New Synthesis in Public Administration (2009). Literature scan nº 3. *Resilience: key concepts and themes and their implications for public administration*. Project Leading Team. September, 2009.
- WALLE, Steven Van de; VOGELAAR, Merel. Emergence and public administration: a literature review for the project A New Synthesis in Public Administration. Department of Public Administration. Erasmus University Rotterdam, 2010.





# CAPÍTULO III

## MODELOS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAIS EXISTENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Nuria Cunill Grau<sup>17</sup>

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembléia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Entre 1986 e 1987, uma série de movimentos populares propôs a participação institucionalizada no Estado pela via das assim chamadas “emendas populares” (AVRITZER, 2009, p. 29). Por meio delas a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional (ROCHA, 2009). Também “[...] pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes,

---

17 Doutora em Ciências Sociais (Universidade Central da Venezuela) e licenciada em Ciências Políticas e Administrativas (Universidade do Chile). Durante 22 anos dirigiu o Programa de estudos e Investigações do Programa de Documentação, Informação e Produção Editorial do CLAD.

Comissões, galerias e salões” (trecho extraído de Discurso de Ulisses Guimarães em 5 de outubro de 1988, citado por Rocha (2009)).<sup>18</sup>

Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

No tocante à Administração Pública, a Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (artigo 206, VI); a gestão administrativa da seguridade social com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (artigo 114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente (ROCHA, 2009).

As figuras mais importantes, a tales efeitos, foram os conselhos gestores de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal com representação do Estado e da sociedade civil e as conferências indicando, por exemplo, que a gestão das políticas de seguridade social, de educação e da criança e do adolescente deveria ter caráter democrático e descentralizado.

A estratégia de criação desse sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferencias) como instrumento de democratização e publicização do Estado, foi produto de um amplo movimento social e popular que no

---

18 A seguir destacam-se alguns avanços da participação social nas políticas sociais, que resultaram de preceitos constitucionais.

A luta pela reforma sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do SUS, que institui um sistema de cogestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.

A luta pela reforma urbana resulta na definição da função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição em capítulo que prevê que a função social da propriedade deverá constar em planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas (embora a reforma não tenha consolidado um sistema articulado de conselhos, institui diversos espaços de cogestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais. Apenas em 2001 foi aprovada a lei que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição).

A luta conjunta entre os movimentos sociais vinculados à defesa dos direitos da infância e da adolescência e de entidades internacionais resultou na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que nasceu fundamentado na Constituição de 1988. Nos artigos 227 e 228, a Constituição enterra o arcaico Código de Menores, afirmando que a criança é um sujeito de direitos, e que a sociedade, a família e o Estado têm o dever de protegê-la.

A manifestação de amplos setores da sociedade contra a antiga visão de benemerência da assistência resultou no reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social na Constituição de 1988 (ROCHA, 2009).

final dos anos 1970 retomou a questão da democratização do Estado (MORO-NI, 2009, p. 113).<sup>19</sup>

Por outra parte, na elaboração da Constituição foram idealizados os princípios da participação do cidadão na administração pública, tendo como um dos canais a Ouvidoria. Porém esse texto fora rejeitado na proposição da CF/88, mas não totalmente suprimido das ações dos estados. No entanto, em termos federais, as prerrogativas de participação do usuário passam a ser reconhecidas legalmente em 1998 a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 por meio do artigo 37 (MAI, 2009).

A Constituição de 1988, além de expandir a lista dos direitos reconhecidos, atribuiu a uma instituição – o Ministério Público – o direito de protegê-los. Retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal dos direitos da sociedade. Nesse ponto, o Ministério Público atua como fiscalizador da Administração Pública quanto ao cumprimento das políticas públicas sociais. O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e o dos estados. O Ministério Público da União, por sua vez, divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.

A Constituição estabeleceu que é função institucional do Ministério Público a promoção do Inquérito Civil Público<sup>20</sup> e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CARVALHO Y NEVES, 2005).

## 1.2 EMENDA CONSTITUCIONAL N° 19/1998

Em termos federais, as prerrogativas de participação do usuário passam a ser reconhecidas legalmente em 1998 a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, por meio do artigo 37, que dispõe sobre os princípios da

---

19 Avritzer (2009, p. 28) assinala que a partir de meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática”.

20 Inquérito civil é uma investigação administrativa prévia, presidida pelo Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública. Trata-se, pois, de procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público. A instauração do inquérito poderá ser determinada de ofício pelo membro do Ministério Público, ou em atendimento a requerimento de qualquer pessoa, física ou jurídica (CARVALHO Y NEVES, 2005).

Administração Pública e estabelece o direito de participação do usuário especialmente quanto às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, ao acesso dos usuários às informações e à disciplina da representação contra o exercício de cargo, emprego ou função.

Porém a emenda deixou a regulamentação ao legislador infraconstitucional que até então não a publicou lei esperada (DOS SANTOS, 2007).

### 1.3 GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Segundo Moroni (2009, p. 126), uma das primeiras ações do governo Lula foi repensar o desenho institucional ou a arquitetura da participação. Manifesta:

“Se nos basearmos no desenho inicial, podemos concluir duas coisas: a participação era vista como estratégia de governabilidade e os diferentes sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferenciados, com prioridade para os sujeitos políticos da relação capital-trabalho”.

Para dar início à estratégia de fortalecimento e ampliação da participação social na esfera pública federal, uma das primeiras medidas tomadas nesta direção no início de 2003 foi ampliar as atribuições institucionais da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). Até 2002, esse órgão tinha a atribuição de relacionar-se apenas com os poderes legalmente instituídos – Executivo Federal, Legislativo, Judiciário e demais entes da federação. Em 2003, a SGPR recebeu do presidente da República a atribuição de assisti-lo no tocante ao “relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e à criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com as alterações determinadas pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 e pela Medida Provisória nº 259, de 21 de julho de 2005) (ROCHA, 2009), e houve grande avanço na criação de espaços de participação (conselhos, conferências etc.).

Por sua vez, se instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Lei nº 10.683, de 28 maio 2003) basicamente para a interlocução com o mundo empresarial e com os sindicatos sobre questões de macroeconomia e da agenda de desenvolvimento (MORONI, 2009, p. 128).

Também em 28 de maio de 2003, na forma da Lei nº 10.683, a Corregedoria-Geral da União<sup>21</sup> tem a sua denominação alterada para Controladoria-Geral da União (CGU) e passa a ter como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência para assistir direta e imediatamente o presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão por meio das atividades de controle interno, correição e ouvidoria-geral. Compete, ainda, à CGU, dar o devido andamento às representações e denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão, ou ameaça de lesão, ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde e exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária (SOUZA MIRANDA, 2004).

## 2. DEFINIÇÕES

### 2.1 O CONTROLE

A palavra controle é um neologismo que foi definitivamente incorporado porque não havia tradução que lhe substituísse. Como sofreu influência de diversas origens, tem diversos significados, e os mais usuais são os de verificação, fiscalização, dominação, regulação e restrição.

Seus significados mais comuns são: vigilância ou fiscalização (associada a idéias de supervisão, inspeção e censura; contém o sentido de continuidade); verificação (associada a idéias de exame e constatação; implica a idéia de finalidade, de busca da verdade); registro (associada a idéias de autenticação, equivalência e identificação; esse seria o sentido originário do termo, designado a mais fraca intensidade do ato de controle) (BERGERON, 1965, citado por BROWN RIBEIRO, s.d.).

---

21 A Corregedoria-Geral da União foi criada em 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, com o objetivo de combater a fraude e a corrupção no serviço público federal e defender o patrimônio público da União. Em 28 de março de 2002, pelo Decreto nº 4.177, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão diretamente responsável pelo controle interno no âmbito da Administração Pública Federal, até então vinculada ao Ministério da Fazenda, é incorporada à Corregedoria-Geral da União. Por meio desse mesmo instrumento legal, a Ouvidoria-Geral, vinculada ao Ministério da Justiça é, também, incorporada à Corregedoria. Completa-se, com essa medida, a unificação das três áreas: controle interno, correição e ouvidoria em um único órgão.

Siraque (2009, p. 99) conceitua controle como o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito de algo.

## 2.2 O CONTROLE INSTITUCIONAL

Segundo a CGU (2008), “na Administração Pública, o ato de controlar pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público”.

A forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas é chamada de controle institucional. Os artigos 70,<sup>22</sup> 71 e 74 da Constituição Federal brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Quanto ao controle interno, na esfera federal, a CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção (CGU, 2008).

## 2.3 O CONTROLE SOCIAL

Destacamos a continuação algumas definições que provem de órgãos estatais, especialistas e Conselhos.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de

---

22 Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”

prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. (CGU, 2008).

A Comissão de Juristas constituída em dezembro de 2007, em sua Minuta do Anteprojeto de Lei Orgânica (“Estabelece normas gerais sobre a administração pública direta e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração”), assume que “O controle sobre os órgãos e entidades estatais compreende o controle público, sob a forma de autocontrole e controle externo, e o controle social” (art. 55). Dispõe que “Controle social dos órgãos e entidades estatais é o exercido pela sociedade civil, por meio da participação nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos” (art. 66). “O controle social visa ao aperfeiçoamento da gestão pública, a legalidade, a efetividade das políticas públicas e a eficiência administrativa” (parágrafo único, art. 66) (SECRETARIA DE GESTÃO, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009). É importante destacar, por outra parte, que, na Exposição de Motivos, a comissão assinala que “a não limitação do controle apenas aos Poderes estatais (já que foi conferido também a sociedade civil) acarreta maior legitimação a governança e maior transparência a atuação da máquina administrativa e, fundamentalmente, maior controle sobre suas atividades” (Ibidem, p. 23).<sup>23</sup>

Siraque (2009, p. 103) conceitua a expressão controle social da maneira seguinte:

É o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não,<sup>24</sup> através dos diversos instrumentos jurídicos colocados a disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de

---

23 No art. 67 do referido texto se assina que “São meios de controle social, entre outros: I. participação em consulta pública ou audiência pública; II. exercício do direito de petição ou de representação; III. denúncia de irregularidades; IV. Atuação do interessado nos processos administrativos; V. participação em órgãos colegiados, na forma da lei”. No art. 68, refere-se a que “As entidades estatais buscarão manter ouvidorias, com o objetivo de receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões”.

24 Em outro lugar, e autor assinala que “o controle social é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo de pessoas ou através de entidades juridicamente constituídas, sendo que neste caso não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas há necessidade de pelo menos uma parte de seus membros serem eleitos pela sociedade” (p. 99).

algo. O “algo” a ser controlado é o resultado do exercício da função administrativa do Estado.

Constitui “direito de controle das atividades do Estado” (p. 100) e “tem a finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. Assim, o controle social poderá existir no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade” (p. 100-101).<sup>25</sup>

Há também os que adotam uma definição mais ampla. A seguir, citamos três:

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em um dos seus documentos (2006, p. 27), assinala que “O controle social feito pelos conselhos acontece pela discussão, análise, acompanhamento e aprovação de dois instrumentos de planejamento da política pública: os planos de assistência social e o orçamento correspondente” (grifos nossos).

“Poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar as ações dos governantes, indicarem soluções e criar planos e políticas em todas as áreas sociais” (ALCÂNTARA, 2000, citado por LIPPI Y VALD, 2009).

Nos termos de Leite e Salgado, da Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (s/f), o controle social é “exercido pelo cidadão ou sociedade civil sobre os atos da administração pública (CF, art. 5, incisos LXIX e LXX<sup>26</sup> e art. 37 § 3).”

---

25 As formas de manifestação do controle social, segundo Ziraqui (2009, p. 109), são as seguintes “vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos em que eles estiverem disponíveis, leitura do *Diário Oficial*, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações junto aos órgãos públicos, carta, denúncias, representação, reclamação verbal a própria Administração, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Legislativo, ações judiciais”.

26 “Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas-corpus” ou “habeas-data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.”

## 2.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Siraque (2009, p. 99 e 100) destaca que “tanto a participação popular quanto o controle social são exercícios da soberania popular”, baseando-se para ele em que o poder ao qual se refere a Constituição no art. 1, parágrafo único,<sup>27</sup> desdobra-se em dois aspectos: “1) o poder político, isto é, o direito político de participar das decisões referentes a formação dos atos normativos de Estado; 2) o direito público subjetivo de fazer controle da execução das decisões políticas, tanto aquelas constituídas diretamente pelo povo como as constituídas por meio dos representantes eleitos. O primeiro corresponde na participação popular, enquanto o segundo ao controle social, atendendo a finalidades distintas: “Enquanto a participação popular colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do controle social [...] é aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos”.

“Sob a referida óptica, são exemplos de participação popular o voto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de projetos de leis, a participação na composição dos *conselhos de políticas públicas*, a participação na elaboração da lei orçamentária” (Ibidem, p. 100).

Segundo Modesto (2002), “trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo”.

## 3. MECANISMOS TRANSVERSAIS DA CS E PS

Mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Por exemplo: o cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação (CGU, 2008).

---

27 “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

## 3.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE GARANTEM O CS

**Tabela 1– Recursos jurídicos disponíveis**

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?
<b>Direito de petição</b>	Qualquer pessoa	Judiciário, Legislativo e Executivo
<b>Direito de Certidão</b>	Qualquer pessoa	Judiciário, Legislativo e Executivo
<b>Ação popular</b>	Qualquer cidadão	Poder Judiciário
<b>Mandado de segurança coletivo</b>	Partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação	Define-se pela categoria da autoridade coatora e/ou pela sua sede funcional
<b>Mandado de segurança individual</b>	Qualquer pessoa	Idem anterior
<b>Ação civil pública</b>	Ministério Público e União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural	Poder Judiciário
<b>Mandado de injunção</b>	Qualquer pessoa (física ou jurídica)	Poder Judiciário

Fonte: elaboração própria

### 3.1.1 Direito de Petição

Literalmente expresso no texto do art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição, é direito de amplo acesso ao Judiciário, e também ao Legislativo e ao Executivo: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder [...]”.

O direito de petição é o direito de pedir algo a alguém. A Constituição não definiu nenhuma forma para o exercício do direito de petição. Logo, a petição poderá ter a forma de requerimento, ofício, carta etc. No entanto, cada órgão poderá regulamentar a forma para efeitos de praticidade, mas nunca com o intuito de restringir o direito.

No Brasil, qualquer pessoa poderá fazer o pedido ou petição às autoridades dos três poderes e das três esferas de governo para o exercício de direitos públicos subjetivo (SIRAQUE, 2009, p. 184).

### 3.1.2 Direito de Certidão

O direito de certidão está expressamente garantido no texto do art. 5º, XXXIV, *b*, da Constituição: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: [...] b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

A parte ativa desse direito são, potencialmente, todos os órgãos ou repartições públicas, dos três poderes e das três esferas de governo, ou quem faça as suas vezes.

O direito de certidão serve tanto para a defesa de interesses individuais quanto para a defesa de interesses coletivos e difusos da sociedade. É um desdobramento do direito de informação, uma vez que as informações requeridas dos órgãos públicos, conforme assegurado pelo art. 5º, XXXIII (“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”), devem ser respondidas em forma de certidão (SIRAQUE, 2009, p. 184).

### 3.1.3 Ação Popular

A ação popular trata da possibilidade de censura direta dos atos dos governantes na esfera da ética política. Permite que qualquer cidadão, desde que seja eleitor, recorra ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do Poder Público. É instituída na Constituição Federal no artigo 5º, inciso LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Importa em fundamental defesa jurisdicional do cidadão frente à ilegalidade e lesividade de ato praticado ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A utilização da ação popular importa em agilidade à função jurisdicional, já que o Poder Judiciário tem a oportunidade, nessa modalidade processual coletiva, por meio de uma única sentença, resolver controvérsia que demandaria uma diversidade de sentenças individuais. Ademais, tal tutela coletiva materializa o direito fundamental ao devido acesso à jurisdição, inclusive para

aqueles que se encontram na situação fática, em razão de sua condição econômica, marginalizados (SOUZA LEHFELD; LÉPORE, 2010).

### 3.1.4 Mandado de Segurança Coletivo e Individual

O mandado de segurança é ação civil de rito sumário especial. A Constituição de 1988 inovou ao dispor, no art. 5º, LXX, o mandado de segurança coletivo:

[...] o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- I. partido político com representação no Congresso Nacional;
- II. organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Nessa nova roupagem, torna-se ação competente também para a tutela de direito coletivo, qual seja, pertencente a uma coletividade ou categoria (SOUZA LEHFELD; LÉPORE, 2010)

A Lei Federal nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, no seu art. 1º, informa que “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo<sup>28</sup>, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”.

Partes do Mandado de Segurança: a) impetrante: titular do direito individual, líquido e certo para o qual pede proteção pelo mandado de segurança. O direito subjetivo do impetrante pode ser privado ou público, exclusivo ou pertencente a vários titulares, ou mesmo a toda uma categoria de pessoas; b) impetrado: é a autoridade coatora e não a pessoa jurídica ou o órgão a que pertence; é a autoridade pública ou delegada, aquela que detém na ordem hierárquica poder de decisão e é competente para praticar os atos administrativos decisórios, os quais, se ilegais ou abusivos, são suscetíveis de impugnação por mandado de segurança, quando ferirem direito líquido e certo (Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/Download/Manual1.pdf>>).

A competência para julgar mandado de segurança se define pela categoria da autoridade coatora e/ou pela sua sede funcional. Assim, o mandado

---

28 “Considera-se “líquido e certo” o direito, “independentemente de sua complexidade”, quando os fatos a que se deva aplicá-lo sejam demonstráveis “de plano”; é dizer, quando independam de instrução probatória” (MELLO, 2002, citado por SIRAQUE, 2009, p. 188).

de segurança impetrado contra atos de autoridades federais tem foro competente na localidade onde tais autoridades estão sediadas.

O art. 26 da Lei nº 12.016/2009 dispõe que “Constitui crime de desobediência, nos termos do art. 330 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança, sem prejuízo das sanções administrativas e da aplicação da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, quando cabíveis”.

O mandado de segurança individual “é instrumento apto para a proteção de inúmeros direitos individuais. Acrescente-se ainda que o interessado possa impetrar tal medida contra diversos atos do Poder Público considerado inconstitucionais, em sua maioria, atos administrativos” (SIRAQUE, 2009, p. 188).

O direito de petição para a obtenção de informações junto aos órgãos públicos e para o exercício do direito de certidão, não raras vezes, somente é exercido por meio do mandado de segurança, o qual passa a ser, assim, a garantia das garantias constitucionais.<sup>29</sup>

Cabe destacar, embora, que uma questão polêmica em torno do mandato de segurança refere-se à constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 1.533/1951, o qual estipula o prazo de 120 dias para a sua impetração (SIRAQUE, 2009, p. 189).

### 3.1.5 Ação Civil Pública

Disciplinada pela Constituição e pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. A Constituição assina no art. 129: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] c) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

A Lei nº 7.347/1985 disciplina a ação civil pública, sem prejuízo da ação popular, por meio da defesa de interesses transindividuais relativos ao meio ambiente, consumidor, patrimônio público, social e cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), a infrações com relação à ordem econômica, urbanística e quaisquer outros interesses difusos ou coletivos.

---

29 Segundo Siraque (2009, p. 190).

O art. 3º da Lei 7.347/1985 assina: “A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

O Ministério Público por meio da ação civil pública tem o dever de requerer ao Poder Judiciário a sanção a atos de agente público, servidor ou não, que atentem contra a Administração Pública direta e indireta ou fundacional de qualquer um dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário tenha concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (SOUZA LEHFELD; LÉPORE, 2010.). Por outro lado, o art. 6º da Lei nº 7.347/1985 assina que “Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”.

Porém, a promoção da ação civil pública perante o Judiciário não é monopólio do Ministério Público. União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista também estão legitimados a fazer uso dela, da mesma forma que as associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural (Lei nº 7.347/1985). A função do Ministério Público não comporta somente a atuação para corrigir os atos comissivos da administração que porventura desrespeitem os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implantação efetiva de políticas publicadas visando à efetividade da ordem social prevista na Constituição de 1988 (CARVALHO E NEVES, 2005).

Finalmente, a Lei nº 7.347/1985 dispõe no texto do art. 10: “Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público”.

### **3.1.6 Mandado de Injunção**

O mandado de injunção é ação constitucional, introduzida pelo Poder Constituinte originária de 1988, utilizada no combate a inconstitucionalidade por omissão (SIRAQUE, 2009, p. 192). É fundamentado no art. 5º, inciso

LXXI, da Constituição Federal de 1988 (“conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”) e na Lei nº 8.038/1990, no seu art. 24 (“Na ação rescisória, nos conflitos de competência, de jurisdição e de atribuições, na revisão criminal e no mandado de segurança, será aplicada a legislação processual em vigor. Parágrafo único - No mandado de injunção e no habeas data, serão observadas, no que couberem, as normas do mandado de segurança, enquanto não editada legislação específica”).

O mandado de injunção **é um remédio constitucional à disposição de** qualquer pessoa (física ou jurídica) que se sinta prejudicada pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte inviabilizado o exercício de seus direitos, liberdades e garantias constitucionais, ou seja, é para suprir a falta de uma lei. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), é uma ação constitucional usada em um caso concreto, individualmente ou coletivamente, com a finalidade de o Poder Judiciário dar ciência ao Poder Legislativo sobre a omissão de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e garantias constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania.

O pressuposto para a ação é não haver regulamentação sobre o direito constitucionalmente garantido. Cabe exclusivamente contra o Poder Público, pois tem que haver omissão deste em relação a legislar sobre esse direito.

Os artigos 102 e 105 da Constituição Federal tratam da competência para o processamento e conhecimento do mandado de injunção:

Art. 102 – Compete ao *Supremo Tribunal Federal*, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente: [...] p) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal.

É também competente, para a apreciação do mandado de injunção, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), competência essa estabelecida no artigo 105, inciso I, da alínea h, da CF:

Art. 105 – Compete ao Supremo Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: [...] h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal; [...]

Conclui-se que a competência para o conhecimento e julgamento do mandado de injunção cabe ao STF e STJ, dependendo da matéria.<sup>30</sup>

## 3.2 PODER DE DENÚNCIA PERANTE ÓRGÃOS DE CONTROLE

### 3.2.1 Corpos para as denúncias

O § 2º do art. 74 da Constituição garante o direito a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de apresentar denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades relativas às contas da União ao TCU, direito este que, por analogia, é concedido também com relação às contas dos municípios e dos estados (SIRAQUE, 2009, p. 101).

Segundo a CGU (2008), “o cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar”. O nível federal, conforme o caso pode ser contactado vários órgãos conforme se mostra a continuação.

**Tabela 2 – Corpos para as Denúncias**

Corpos	Função
<b>Controladoria-Geral da União (CGU)</b>	Recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais. A denúncia pode ser apresentada por meio do preenchimento e envio do formulário eletrônico de denúncia disponível no site da CGU (< <a href="http://www.cgu.gov.br/denuncias">http://www.cgu.gov.br/denuncias</a> >); e por correspondência (CGU, 2008).

30 Disponível em: <<http://www.artigonal.com/jurisprudencia-artigos/mandado-de-injuncao-novas-decisoes-do-supremo-tribunal-federal-443708.html>>.

Corpos	Função
<b>Tribunal de Contas da União (TCU)</b> <sup>31</sup>	Ao TCU cabe a fiscalização dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos federais. As denúncias que cabem ao TCU podem ser encaminhadas das seguintes maneiras: denúncia formal – mediante entrega da documentação junto ao protocolo do TCU, no edifício-sede ou nas secretarias regionais; reclamação via ouvidoria – mediante preenchimento de formulário eletrônico, disponível no <i>site</i> do TCU, < <a href="http://www.tcu.gov.br">http://www.tcu.gov.br</a> >, <i>link</i> Ouvidoria; central de atendimento; e correspondência <sup>32</sup> (CGU, 2008).
<b>Ministério Público Federal (MPF)</b>	Os promotores de justiça, integrantes do Ministério Público, defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à Justiça para o julgamento e a punição. Atua nos casos que envolvem recursos federais <sup>33</sup> (CGU, 2008). Recebe também denúncias sobre qualquer infração ou ameaça aos direitos dos braseiros que envolvam órgãos, servidores e agentes políticos federais, governadores e outras autoridades. “Condenação criminal, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e ressarcimento aos cofres públicos são exemplos da atuação do MPF” (MPF, s.d.).  Devem ser noticiados ao MPF todos os casos inconstitucionais, de ilegalidade e de abuso de poder cuja competência para julgar seja da Justiça Federal. Os relatos podem ser encaminhados: as procuradorias da República nos estados e municípios; as procuradorias regionais da República; a Procuradoria-Geral da República; a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC); a uma das seis câmaras de coordenação e revisão que atuam em áreas específicas (MPF, s.d.). <sup>34</sup>

31 TCU – Lei Orgânica nº 8.443, de 16 de julho de 1992: “Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

32 Além existem tribunais de contas dos estados (TCE) em todos os estados. Fazem fiscalizações e auditorias, por iniciativa própria ou por proposta do Ministério Público, além de examinar e julgar a regularidade das contas dos gestores públicos estaduais e municipais (nos estados onde não existem tribunais de contas de municípios – TCM). Esses gestores podem ser governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, ordenadores de despesas e dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

TCM existem apenas em quatro estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e em dois municípios específicos (Rio de Janeiro e São Paulo). Analisam e julgam anualmente as contas das prefeituras (CGU, 2008).

33 O Ministério Público Estadual (MPE) atua quando os recursos forem estaduais.

34 O MPF atua nas áreas constitucional, civil (especialmente na tutela coletiva), criminal e eleitoral. Age judicialmente ou fora de esfera judicial, por meio de ações civis e penais, recomendações, termos de ajustamento de conduta e audiências públicas (MPF, s.d.).

Corpos	Função
<b>Poder Judiciário (juizes e tribunais de Justiça).</b>	São eles que dão a última palavra: decidem quem vai ou não para a cadeia, quem perde ou não o mandato etc. Mas eles só podem agir se forem acionados por alguém, pelo promotor de Justiça, por exemplo, ou por qualquer pessoa, mas, neste caso, precisa ser assistida por um advogado (CGU, 2008).
<b>Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, PFDC (Ministério Público Federal)</b>	Recebe queixas, denúncias e representações de qualquer cidadão, órgão público ou entidade não governamental, em matérias relacionadas a defesa dos direitos humanos.
<b>Ouvidoria-Geral da União</b>	É um órgão que compõe a estrutura da CGU, cabendo-lhe ouvir o cidadão e as entidades representativas da sociedade civil organizada nas suas manifestações, queixas, reclamações, elogios e sugestões, sobre os serviços que são prestados pelos órgãos e entidades que integram a estrutura do serviço público federal (SOUZA MIRANDA, 2004). <sup>35</sup> A ouvidoria-geral recebe as manifestações, as examina e encaminha aos órgãos competentes para as providências cabíveis. A fim de evitar uma superposição de ações, aborda as manifestações relativas às áreas de atuação governamental em que ainda não tenha sido implantada uma unidade de ouvidoria específica. Se existir uma ouvidoria instalada em uma determinada área, a manifestação é para lá encaminhada, desempenhando a ouvidoria-geral, nestes casos, o papel de uma segunda instância administrativa.

Fonte: elaboração própria

35 A atividade de mediação exercida pela ouvidoria tem por objetivo o permanente aperfeiçoamento da oferta de serviço público por parte dos órgãos e entidades do serviço público federal, a partir das manifestações dos usuários. A ouvidoria-geral, ao atuar como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, não exige e tem como objetivo encontrar soluções que sejam para os órgãos envolvidos exequíveis e que atendam aos interesses do cidadão e da sociedade. Constatada a falha no serviço prestado, caso a ação mediadora da ouvidoria-geral chegue ao impasse, por recusa do órgão em solucionar o problema, o assunto é submetido ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, que definirá as providências a serem adotadas (SOUZA MIRANDA, 2004).

## 3.2.2 Resultados

### a) Controladoria-Geral da União

**Tabela 3 – Manifestações ante a Controladoria-Geral da União**

	2007			2008			2009		
	Total	Concl.	Pendent.	Total	Concl.	Pendent.	Total	Concl.	Pendent.
Representações	n.d.	n.d.	n.d.	503	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Denúncias em geral	2.692	n.d.	n.d.	3.259	n.d.	n.d.	3.679	n.d.	n.d.

Fonte: informação direta (1º/9/2010)

n.d.: não disponível<sup>36</sup>

Durante o exercício de 2008, foi recebido pela CGU um total de 3.762 denúncias e representações. Dessas, 2.497 demandaram ação de controle específica por parte da CGU, objetivando identificar e apurar a procedência dos fatos apontados como irregulares na aplicação dos recursos públicos federais (CGU, 2009, p. 9).

### b) Tribunal de Contas da União

**Tabela 4 – Manifestações ante o Tribunal de Contas da União**

	2007			2008			2009		
	Total	Resolv.	Pendent.	Total	Resolv.	Pendent.	Total	Resolv.	Pendent.
Representações e denúncias	2.645	2.398 (91,4%)	230 (8,6%)	2.950	2.526 (86,3%)	401 (13,7%)	3.026	2.079 (69,0%)	933 (31,0%)
Manifestações Ouvidorias	4.837	n.d.	n.d.	6.072	n.d.	n.d.	6.267	n.d.	n.d.
TOTAL	7.482	--	--	9.022	--	--	9.293	--	--

Fonte: informação direta (8/9/2010)

n.d.: não disponível

Nota: Em muitos casos nas situações "pendentes" as apurações já podem ter sido concluídas, estando o respectivo processo na fase de "defesa" dos acusados.

36 Segundo informação direta (2/9/2010), há muitos critérios que são observados para a priorização na apuração das denúncias. Não se consideram só a data de ingresso da denúncia na CGU, mas também vários outros aspectos, como a relevância e a materialidade do fato, os elementos e indícios que o denunciante descreveu, os impactos sociais derivados da irregularidade etc. Portanto, uma denúncia que ingressa na CGU em um ano pode ser imediatamente apurada, ou, considerando-se sua baixa relevância ou seu baixo impacto sob a sociedade, fica à espera de uma ação de controle futura, de acordo a capacidade operacional. Em outras palavras, a Secretaria Federal do Controle desenvolve um critério técnico para o estabelecimento das prioridades. Por exemplo, podem estar agora apurando uma denúncia que se fez em 2008 e, simultaneamente, outra que se fez em 2010 (mas que tem mais relevância ou materialidade).

As Representações e Denúncias separam-se como segue:

2007 – representações: 2.159; denúncias: 486.

2008 – representações: 2.491; denúncias: 459.

2009 – representações: 2.602; denúncias: 424.

Na tabela, observa-se um decréscimo das denúncias e um crescimento das manifestações ante a ouvidoria. Esse fato, segundo informação direta, se explica pela perda do sigilo das denúncias a partir do ano 2007 oriunda de um processo levado ante o Supremo Tribunal Federal (2004-2005), que estabeleceu que se deve dar a informação quando solicitada pelo demandado. Para preservar o sigilo, o TCU criou uma ouvidoria para receber manifestações não só do próprio organismo, mas também de todo o setor público atuando em representação do denunciante.

As representações são uma espécie de denúncia, formuladas por pessoas ou autoridades específicas. Surgem no ano de 1993, associadas à Lei de Licitações.

### c) Ministério Público Federal

Não há informação pública disponibilizada.

### d) Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Ministério Público Federal)

**Tabela 5 – Manifestações ante a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**

Ano	2008	2009
<b>Total</b>	<b>1.810</b>	<b>2.719</b>
Concluídas	n.d.	n.d.
Pendentes	n.d.	n.d.

Fonte: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (2010)

n.d.: não disponível

O número real de reclamações/queixas/denúncias recebidas em 2009 foi de 2.719. Entre os principais assuntos levados pelo cidadão/entidade a PFDC em 2009 estão: concurso público (34,2%), questões relacionados a outras câmaras da Procuradoria-Geral da República (13,7%) e educação (8%). Essas reclamações/queixas/denúncias são encaminhadas às procuradorias da

República nos estados, de acordo com a origem do demandante. No caso das queixas relativas a direitos individuais disponíveis, o cidadão/entidade é orientado a buscar instituições que atuem nesse campo específico, tais como delegacia de polícia, serviços de proteção ao consumidor, defensoria pública e juizados especiais (PFDC, 2010, p. 7). A maioria dos cidadãos recorre à mensagem eletrônica para o contato com a PFDC (83% em 2009) (Idem, p. 8).<sup>37</sup>

**Tabela 6 – Situação dos procedimentos administrativos instaurados pela PFDC, em 2009**

	2009	
Arquivado	6	9%
Em diligência	61	91%
Total	67	100

Fonte: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (2010)

**Tabela 7 – Avaliação sobre a efetividade dos procedimentos administrativos**

	2009	
Sim, a questão foi completamente resolvida	5	7,5%
Sem informação sobre as consequências da ação	1	1,5%
Ação está tramitando na justiça	-	0
Aguardando resultado das medidas extrajudiciais	43	62,4%
Procedimento de acompanhamento	18	26,9%
Total	67	100%

Fonte: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (2010)

## e) Ouvidoria-Geral da União

**Tabela 8 – Manifestações analisadas pela Ouvidoria-Geral da União**

Ano	2007	2008	2009
Total	1.305	2.330	2.116
Concluídas	1.145	1.945	1.847
Pendentes	160	385	269

Fonte: informação direta (2/9/2010)

37 Recomendações, pedidos de informação/esclarecimentos e solicitações diversas são alguns dos principais instrumentos utilizados pela PFDC para zelar pela garantia dos direitos do cidadão (PFDC, 2010, p. 15). Além de órgãos, cidadãos podem ser demandados nos procedimentos administrativos instaurados pela PFDC.

## 3.3 AS OUVIDORIAS INSTITUCIONAIS

### 3.3.1 Características gerais

A partir de 2003, surge no Governo Federal, pela primeira vez, uma política para o seguimento de ouvidoria, com a edição da Lei nº 10.683/2003, que cria a CGU, mantendo dentro as suas competências as atividades de ouvidoria. O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, por sua vez, atribui a Ouvidoria-Geral da União, dentre outras, a competência de orientar a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Para a CGU (2009<sup>a</sup>, p. 2) “a ouvidoria não é apenas um canal entre o cidadão e a administração pública. Ela é, antes de tudo, uma mediadora eficaz na busca de soluções de conflitos extrajudiciais”.

Segundo Siraque (2009, p. 137), as ouvidorias foram instituídas para ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias. Normalmente, o objeto de avaliação das ouvidorias é a qualidade dos serviços e dos produtos que são prestados ou oferecidos pelas entidades.

Em definição elaborada por Lyra (2000, citado por LIPPI; VALD, 2009), compreende como função da ouvidoria basicamente quatro vertentes: a da ação crítica e propositiva do ouvidor para avaliação das orientações básicas de sua organização; a da reparação de danos por meio da defesa e promoção de direitos pela aplicação da norma e mediação; a da garantia do acesso à administração, promovendo a informação, a orientação ao cidadão e a transparência; e a da ótica da disseminação do controle social e participação, por meio da interação com a sociedade.

Já sob a ótica da melhoria do serviço público o papel da ouvidoria também se destaca por trazer à atuação interna da Administração Pública as demandas do cidadão, usuário do serviço público, que evidencia problemas, apresenta adequações e soluções que devem ser consideradas (LIPPI; VALD, 2009).

Para as entidades de direito público as ouvidorias são instituídas por lei.

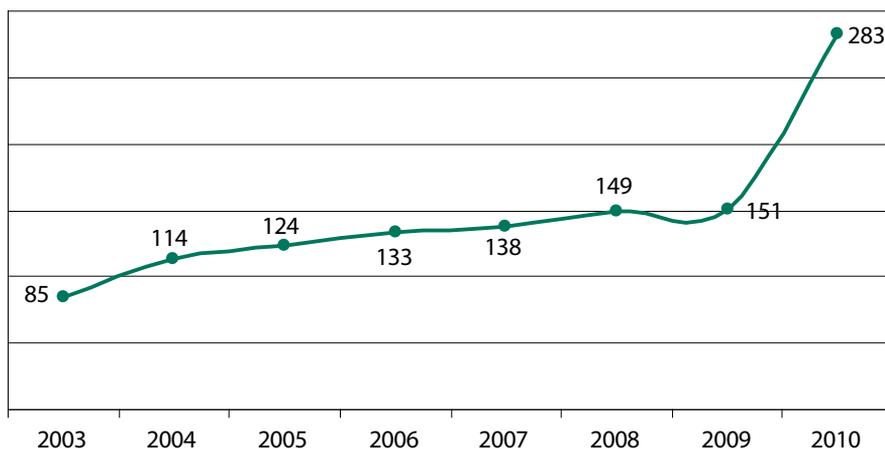
Nesse caso, poderão ser um misto de controle institucional com o controle social, ou um misto de controle institucional interno com o controle institucional externo<sup>38</sup>, ou somente mais um órgão de controle institucional

---

38 Em esse caso, o ouvidor deve ter autonomia administrativa e funcional em relação ao órgão a ser fiscalizado: garantia de mandato do ouvidor por determinado período, investidura no mandato por meio de eleição, quadro próprio de servidores, disponibilização de equipamentos necessários para o livre exercício das suas atribuições, orçamento próprio, publicidade e divulgação de suas recomendações (SIRAQUE, 2009, p. 138).

interno, sem autonomia e com indefinição de poderes ou atribuições. Tudo depende da lei que as institua, a qual dará a forma de sua organização, da escolha de seus gestores, da autonomia orçamentária, do número de cargos disponíveis, das suas atribuições e a forma de exercê-las. (Siraque, 2009, p. 137-138).

**Gráfico 1 – Ouvidorias públicas efetivadas no Poder Executivo Federal**



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República (2010a)

Como se pode observar no gráfico, há um crescimento importante das ouvidorias. Atualmente, existem ouvidorias em todos os ministérios, exceto em quatro: Defesa, Cidade, Pesca e Educação<sup>39</sup> e, em geral, na administração indireta. Além disso, existem em todos os estados. O déficit é muito grande nos municípios: só existem em duzentos, aproximadamente (informação direta).

Há vários modelos e iniciativas de implementação de ouvidorias atualmente na Administração Pública brasileira: ouvidorias formalmente constituídas por lei, por decreto, por portaria ou simplesmente atuando a partir da delegação do gestor. Há ouvidores públicos com mandato previamente definido; outros nomeados para cargos formalmente criados ou apenas designados para o exercício da função; escolhidos por meio de consulta popular ou por órgãos de representação da sociedade e por indicação ou designação da autoridade.<sup>40</sup>

39 As manifestações deles são recebidas pela **Ouvidoria-Geral da União**.

40 Segundo a CGU, 2009a, p. 2.

O fato de que seu estabelecimento depende em muitos casos de os próprios órgãos determina que sua institucionalização seja precária.

No Brasil, o ouvidor não tem poder de decisão.<sup>41</sup>

Os poderes do ouvidor, na Administração Pública, são de inspeção e de persuasão.<sup>42</sup>

Segundo Lippi e Vald (2009), nos estados e municípios, é possível encontrar arranjos diferenciados, os quais podem envolver:

- O estabelecimento de espaços organizacionais no âmbito das estruturas administrativas, com ou sem uma unidade central de coordenação, como nos casos do Rio de Janeiro e de São Paulo respectivamente.<sup>43</sup>
- Criação de ouvidoria geral no âmbito do Estado e, em alguns casos, ouvidores setoriais, podendo haver subordinação hierárquica ao governador ou uma secretaria e a nomeação do ouvidor se dar a partir de: a indicação do chefe do Executivo; a escolha do chefe do Executivo a partir de indicações de entidades de representação da sociedade civil; o referendo do Legislativo a partir da escolha do Executivo; ou a eleição por membros de entidades de representação da sociedade civil.

Há, portanto, visões diferenciadas em termos do arranjo mais adequado para garantir as condições para o desempenho das ouvidorias. Observam-se, pela amplitude dos modelos, que as questões relativas à representatividade, à autonomia e ao poder necessário para obter sucesso nas melhorias organizacionais estão presentes nas escolhas dos diferentes modelos. O estudo de

---

41 CGU, 2009a, p. 11.

42 CGU, 2009a, p. 16.

43 No estado de São Paulo, a Lei nº 10.294/1999 é a norteadora da defesa e proteção dos usuários de serviços públicos, pois reconhece as ouvidorias como parte do Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos. O instrumento legal que detalha as competências das ouvidorias e dos ouvidores é o Decreto nº 44.074/1999, que estabelece, entre outras funções, a de “avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética” a fim de garantir a melhoria dos serviços públicos; permitir a correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; apurar atos de improbidade e administrativos ilícitos; prevenir e corrigir atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei; proteger os direitos dos usuários; e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Lippi e Vald (2009)<sup>44</sup> pauta-se na premissa de que, apesar de formatos distintos, ambas ouvidorias cumprem seus papéis de ser canais de representação e participação do cidadão, assim como favorecem o controle social e possibilitam, a partir de sua atuação, a melhoria dos serviços públicos oferecidos.

A análise dessas experiências permite aos autores em referência, delinear algumas considerações em termos do modelo organizacional que pode ser adotado para as ouvidorias.

Em termos da divisão do trabalho, a opção por unidades centralizadas de ouvidoria possibilita a gestão de todo um processo de trabalho que se inicia com uma manifestação e se encerra com uma recomendação de melhoria na prestação dos serviços. A opção por estruturas capazes de abarcar todo um processo tem sido destacada na administração pública como um mecanismo que contribui para a superação da fragmentação dos trabalhos e decisões. Nessa perspectiva, a ouvidoria como um canal único favorece a gestão de todo o processo, reforçando o acompanhamento da interação com o cidadão e o encaminhamento final de sua manifestação.

Em termos da centralização/descentralização, os modelos de ouvidoria centrais ou gerais permitem o acompanhamento de todos os serviços públicos, podendo constituir uma base de informações relevantes para as decisões e planos de governo. O modelo de ouvidorias por órgãos com uma unidade

---

44 Selecionaram-se entre experiências variadas no país as ouvidorias de um município, Santo André, cujas características da gestão local evidenciam a busca da promoção de participação e representação da sociedade civil, e de um estado, o de Minas Gerais, com processo de desenvolvimento de uma gestão focada em resultados e melhoria dos serviços públicos.

Quanto à forma de organização na ouvidoria de Santo André ressalta-se a existência de um colegiado que cuida particularmente do processo eleitoral do ouvidor, por meio de análise de candidaturas, realização de entrevistas e organização das fases de eleição e posse. O colegiado é composto por representantes de diversas entidades de representação da sociedade civil. O colegiado é formado cerca de noventa dias antes da eleição por meio de publicação de edital, e durante dois anos acompanha, junto com o ouvidor eleito, o andamento dos trabalhos da ouvidoria.

A ouvidoria do governo do estado de Minas Gerais apresenta-se com uma estrutura administrativa um pouco maior, origina-se por meio da Lei nº 15.298/2004 e tem como característica diferenciada a de ser uma ouvidoria-geral, vinculada diretamente ao governador do estado, estando, portanto, dentro do Poder Executivo. É dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira e organizada da seguinte forma: Gabinete; Assessoria de Comunicação Social; Assessoria Jurídica; Ouvidoria de Polícia; Ouvidoria do Sistema Penitenciário; Ouvidoria Educacional; Ouvidoria de Saúde; Ouvidoria Ambiental; Ouvidoria de Fazenda, Patrimônio e Licitações Públicas; Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças; e Superintendência de Apoio Técnico. A nomeação do ouvidor-geral e do ouvidor adjunto é indicada pelo governador e posteriormente aprovado pela Assembléia Legislativa. Para os ouvidores setoriais, tem-se como orientação legal a de ser indicados pelo ouvidor-geral a partir de lista tríplice elaborada pelos conselhos setoriais, exceto o ouvidor da Fazenda, que é nomeado diretamente.

de coordenação também possibilita reunir as informações em relatórios globais. Entretanto, para a figura de cada ouvidor, é mais complexo obter referências sobre encaminhamentos de situações e para as unidades centrais, a visualização sobre problemas e soluções não alcança todas as dimensões que são vivenciadas pelos ouvidores.

No que tange à amplitude de controle, as ouvidorias-gerais ou centrais encontram maiores dificuldades, considerando o conjunto de temas com os quais tratam e a própria gestão da ouvidoria que necessita ter estrutura para responder a todas as manifestações de governo.

No tocante à comunicação, havendo uma ouvidoria centralizada, os canais com as unidades prestadoras de serviços implicam em estabelecimento de fluxos horizontais, junto aos dirigentes dos órgãos com mesmo nível hierárquico. Já nos modelos descentralizados, quando as ouvidorias encontram-se vinculadas aos dirigentes das organizações ou a conselhos de administração, são estabelecidos fluxos verticais. Ambos apresentam fatores facilitadores e dificuldades, mas em situações ideais, a comunicação interna tende a ser mais fluída, embora sua representação seja menos impactante para a unidade prestadora de serviços reclamada (LIPPI; VALD, 2009).

No que respeita aos arranjos das ouvidorias estabelecidas no nível da administração federal, há diferenças importantes segundo os modelos. Os casos das agências reguladoras merece um destaque especial, que se verá no ponto respectivo. Entretanto, segue alguns resultados da Ouvidoria-Geral do Sistema Único de Saúde (SUS) que é um departamento da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério de Saúde.

### 3.3.2 Alguns resultados (caso SUS)

A Ouvidoria-Geral do SUS foi criada em 2003, tendo como objetivo propor, coordenar e implementar a Política Nacional de Ouvidoria em Saúde no âmbito de SUS,<sup>45</sup> buscando integrar e estimular práticas que ampliem o acesso dos usuários ao processo de avaliação das ações e serviços públicos de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010, p.

---

45 A 12ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2003, propôs criar e implementar, nas três esferas de governo, um processo de escuta contínua e interlocução entre usuários de SUS, por intermédio de serviços telefônicos gratuitos e utilizar o instrumento de ouvidoria para fortalecer o controle social e a gestão participativa. “Em 2005, foi dado um passo importante no sentido da construção da Política Nacional de Ouvidorias do SUS, com a definição de suas diretrizes, de forma pactuada e com ampla participação” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010, p. 22-23).

22). Segundo informação direta, complementa a os conselhos de política (descritos mais adiante) oferecendo um canal a pessoas para manifestar-se e permitindo a ministério conhecer o que ocorre a nível local e acionar, quando corresponde, o Departamento de Auditoria. Em tal sentido, constituiriam um mecanismo de *accountability*.

O Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS vem propiciando espaços de discussão para a construção, de forma pactuada, das diretrizes para a Política Nacional de Ouvidoria do SUS, por intermédio da promoção de convênios com vários estados e municípios, bem como investindo na organização de mecanismos de integração das ouvidorias, incluindo o esboço legal de um sistema nacional de ouvidorias e do desenvolvimento de uma ferramenta informatizada – o OuvidorSUS – destinada a ampliar e otimizar o atendimento das demandas provenientes da população, trabalhando dessa forma, a perspectiva de descentralização. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010, p. 24).

A Ouvidoria-Geral do SUS disponibiliza diferentes meios de captação das manifestações dos cidadãos. Toda manifestação recebida pela ouvidoria é inserida no sistema OuvidorSUS, onde passa por processo de classificação, tipificação, análise e tratamento. Esse sistema permite o acompanhamento de todos os processos aos quais as manifestações são submetidas.

**Tabela 9 – Canais de entrada em 2009**

Canais de entrada	Total	%
Internet	12.612	55,8
Telefone	7.488	33,1
Correio	2.298	10,2
Pessoalmente	207	0,9
Total geral	22.605	100,0

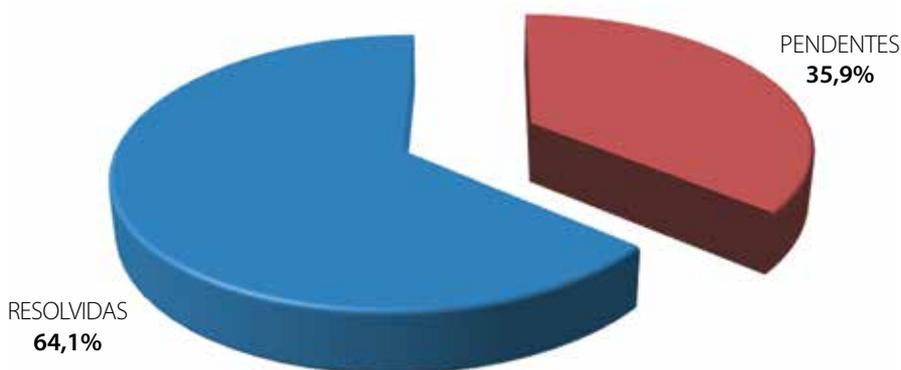
Fonte: Sistema OuvidorSUS/Ministério da Saúde (<<http://www.saude.gov.br/ouvidorsus>>)

A Internet representou o maior canal de entrada das manifestações registradas em 2009. É importante saber que as demandas por informação que são satisfeitas ao cidadão no *call center* não são registradas.

No ano de 2008, houve 16.915 manifestações registradas. Delas, as reclamações foram 3.275 (19,4%) e as denúncias, 2.108 (12,5%). Solicitações de assistência à saúde e assistência farmacêutica representam mais de 40% de

todas as manifestações. Os assuntos mais frequentes nas denúncias foram de vigilância sanitária. Entre as reclamações e sugestões, o assunto “gestão” foi o mais destacado. “Ouvidorias em saúde” foi o assunto preferido dentre os elogios. As informações mais frequentes foram registradas com o assunto “Programa Nacional de DST e AIDS” (Sistema OuvidorSUS/Ministério da Saúde).

**Gráfico 2 – Status das manifestações registradas em 2008 observadas em julho/2010**



Fonte: Sistema OuvidorSUS/Ministério da Saúde (<<http://www.saude.gov.br/ouvidorusus>>)

O gráfico acima revela que duas em cada três manifestações registradas já foram resolvidas.

**Tabela 10 – Assunto/classificação das manifestações registradas em 2009**

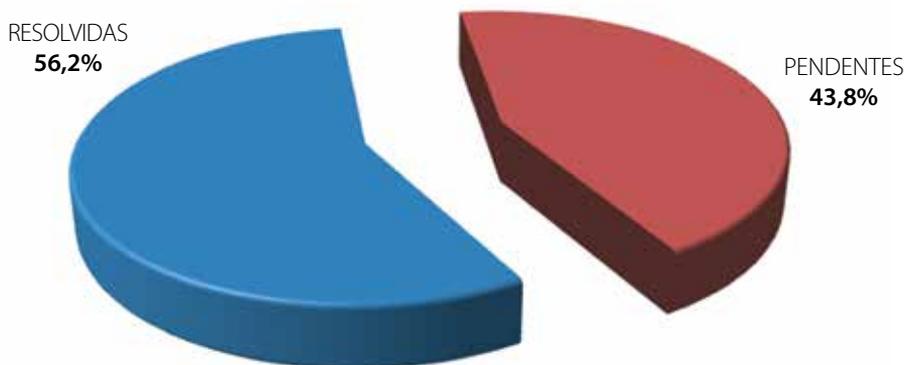
ASSUNTO / CLASSIFICAÇÃO	SOLICITAÇÃO	DENÚNCIA	RECLAMAÇÃO	INFORMAÇÃO	SUGESTÃO	ELOGIO	TOTAL	%
ASSISTÊNCIA À SAÚDE	3.920	341	1.019	375	10	87	5.752	<b>25,4</b>
ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA	3.324	71	263	112	40	2	3.812	<b>16,9</b>
GESTÃO	172	669	1.173	668	305	18	3.005	<b>13,3</b>
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	12	2.206	390	22	5	1	2.636	<b>11,7</b>
VIGILÂNCIA EM SAÚDE	173	350	383	424	61	0	1.391	<b>6,2</b>

ASSUNTO / CLASSIFICAÇÃO	SOLICITAÇÃO	DENÚNCIA	RECLAMAÇÃO	INFORMAÇÃO	SUGESTÃO	ELOGIO	TOTAL	%
PACS/PSF	28	520	233	189	8	9	987	4,4
COMUNICAÇÃO	254	12	73	281	75	9	704	3,1
PROGRAMA NACIONAL DE DST E AIDS	151	8	30	475	30	1	695	3,1
PRODUTOS PARA SAÚDE/CORRELATOS	558	3	4	4	3	0	572	2,5
FINANCEIRO	49	246	57	191	16	1	560	2,5
FARMÁCIA POPULAR S. COPAGAMENTO	23	108	255	120	26	3	535	2,4
TRANSPORTE	301	70	90	15	1	0	477	2,1
ASSISTÊNCIA ODONTOLÓGICA	234	18	63	19	7	0	341	1,5
OUTROS ENCAMINHAMENTOS	79	25	59	99	20	1	283	1,3
SAMU	10	100	72	30	8	11	231	1,0
OUVIDORIA EM SAÚDE	1	0	61	23	9	93	187	0,8
FARMÁCIA POPULAR	10	17	52	31	50	1	161	0,7
CARTÃO SUS	23	3	22	45	1	1	95	0,4
ALIMENTO	67	1	1	9	0	0	78	0,3
PROG.NACIONAL DE CONTROLE DO TABAGISMO	10	29	7	7	8	0	61	0,3
CONSELHO DE SAÚDE	3	21	11	16	0	0	51	0,2
<b>Total</b>	<b>9.402</b>	<b>4.818</b>	<b>4.318</b>	<b>3.155</b>	<b>683</b>	<b>238</b>	<b>22.614</b>	<b>100,0</b>
<b>Total (%)</b>	<b>41,6</b>	<b>21,3</b>	<b>19,1</b>	<b>14,0</b>	<b>3,0</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Sistema OuvidorSUS/Ministério da Saúde (<<http://www.saude.gov.br/ouvidorusus>>)

Solicitações de assistência à saúde e assistência farmacêutica representam cerca de 30% de todas as manifestações. O assunto mais frequente nas denúncias foi de vigilância sanitária. Entre as reclamações, informações e sugestões, o assunto “gestão” foi o mais destacado. Ouvidorias em saúde foi o assunto preferido dentre os elogios.

**Gráfico 3 – Status das manifestações registradas em 2009 observadas em julho/2010**



Fonte: Sistema OuvidorSUS/Ministério da Saúde (<<http://www.saude.gov.br/ouvidorsus>>)

O gráfico acima revela que mais da metade das manifestações registradas já foram resolvidas.<sup>46</sup>

### 3.4 O DIREITO À INFORMAÇÃO

O acesso à informação é um direito constitucional garantido pela Constituição de 1988. O art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, dispõe: “todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do Estado.” “O acesso às informações sobre o Estado, um interesse coletivo e geral, será promovido com o controle interno realizado pelo próprio ente público e com o controle externo a cargo do Poder Legislativo, que o efetivará com auxílio dos Tribunais de Contas” (art. 70 e 71).

Segundo Mendanha (2009, p. 67), “um cidadão que pretenda requerer a um órgão público certas informações que lhe interessam não terá orientações precisas sobre como fazê-lo e, mais grave, nem a garantia de que conseguirá

---

46 Informações adicionais: Relatório Anual 2008: < [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/proposta\\_relatorio\\_anual.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/proposta_relatorio_anual.pdf) Relatórios Gerenciais 2009 [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=29537](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=29537)>.

obter las”. Mas esse quadro pode estar perto de uma mudança significativa. Em maio de 2009, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Acesso a Informação.<sup>47</sup>

Entretanto, há avanços em matéria de oferta espontânea de informação, sobretudo na internet. Dois portais destacam:

### **a) Portal da Transparência (CGU)**

(<<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>)

O Governo Federal criou um portal que possibilita ao cidadão o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: o Portal da Transparência. Lançado em 2004, contendo 80 milhões de informações, o portal abrigava em 2008 mais de 744 milhões de informações, envolvendo recursos federais da ordem de R\$ 5 trilhões (CGU, 2009, p. 13).

No portal, o cidadão encontra informações sobre os recursos públicos federais transferidos a estados, municípios e Distrito Federal e sobre os recursos transferidos diretamente aos cidadãos, como o Bolsa Família. Também estão disponíveis dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, e também os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

Ao acessar o Portal da Transparência o cidadão poderá fazer três tipos de consultas:

- Aplicações diretas – por essa consulta, o cidadão pode obter informações sobre os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, como diárias, material de expediente, compra de equipamentos, obras e serviços, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

---

47 A proposta teve início ainda em 2005, no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate a Corrupção, vinculado a CGU, por iniciativa da Transparência Brasil. Em 2006, o projeto foi enviado pela CGU à Casa Civil, que coordenou o processo de discussão da proposta no seio do Executivo (MENDANHA, 2009, p. 68).

- Transferências de recursos – essa consulta permite que o cidadão confira como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios, Distrito Federal e direto ao cidadão. Aqui é possível consultar a distribuição de recursos de programas como a Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do SUS, entre outros.
- Informações sobre os convênios firmados pelo Governo Federal, o que torna possível verificar junto às entidades municipais, estaduais ou privadas o andamento das atividades realizadas com recursos federais repassados via convênio.

Além disso, o portal oferece a seção Aprenda Mais, na qual o cidadão poderá aprender sobre os diversos programas do Governo Federal. Nela, o usuário do Portal da Transparência encontra informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados relativos a cada programa do Governo. Com o objetivo de facilitar a compreensão dos assuntos, as informações estão disponíveis em apresentações, elaboradas de forma simples e clara. Tudo isso com o objetivo de fornecer instrumentos para o cidadão poderem participar do controle do gasto público (CGU, 2008).

Informações referentes a execução orçamentária, licitações, contratos, convenio, diárias passagens de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal também estão disponíveis nas Páginas de Transparência Pública (<<http://www.transparenciapublica.gov.br>>), instituídas em 2006 (CGU, 2009, p. 14).

### **b) Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (Ministério de Justiça)** (<<http://www.mj.gov.br/cnes>>)

O Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (CNEs) é um sistema eletrônico que tem como principal objetivo facilitar a comunicação entre Estado, entidades e sociedade, à medida que desburocratiza, padroniza e dá transparência aos processos referentes às qualificações federais.

A criação e o desenvolvimento do CNEs/MJ permitem ao Estado estabelecer um novo modelo de controle: um controle que aperfeiçoa a capacidade de fiscalização já instalada (sem, portanto, gastar mais recursos) por meio da redistribuição racional de competências e tarefas, que tem por alvo precípuo o próprio Estado e não as entidades que com ele se relacionam. O CNEs/MJ potencializa a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas.

O CNEs/MJ pretende acolher toda e qualquer entidade que queira desenvolver atividades de interesse público com recursos públicos. Dessa forma, o CNEs está se preparando para funcionar como a “porta de entrada” para captação de recursos públicos junto à Administração Pública, em âmbito federal, estadual e municipal. Para isso, o CNEs já está desenvolvendo mecanismos de interoperabilidade com os sistemas de outros órgãos da Administração Pública.

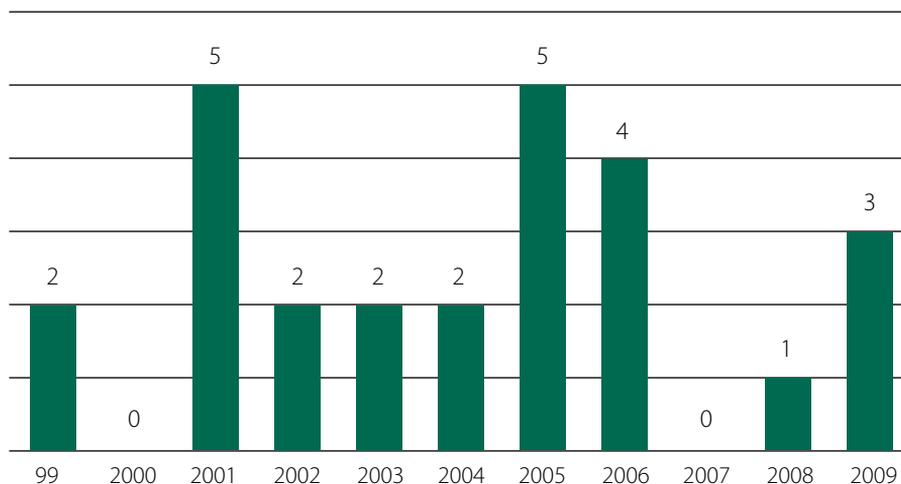
### **3.5 AUDIENCIA PÚBLICA E CONSULTA PÚBLICA (restringidas)**

A Constituição de 1988 não estabeleceu a audiência pública como fase obrigatória nos processos instruídos perante a Administração Pública.

Na Lei de Processo Administrativo Federal, apenas o mecanismo de audiência pública está previsto em processos administrativos no exercício pela Administração de função adjudicatória. “Dessa forma, não há na Lei de Processo Administrativo Federal brasileira a previsão da realização de consultas públicas (ou de audiências públicas) em procedimentos administrativos no exercício pela Administração de função normativa”. Isso representa um déficit de controle democrático, pois, se não estiver prevista na legislação setorial a realização obrigatória de consultas públicas (ou audiências públicas) no exercício de função normativa, tal prática sempre dependerá de juízo de conveniência do administrador (MATTOS, 2004).

Embora, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002 (que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências), assinala que compete à Casa Civil da Presidência da República: “I - examinar a constitucionalidade, a legalidade, o mérito, a oportunidade e a conveniência política das propostas de projeto de ato normativo; II- decidir sobre a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social, até mesmo por meio da Rede Mundial de Computadores ou mediante a realização de audiência pública, tudo com o objetivo de receber sugestões de órgãos, entidades ou pessoas....”(art. 24). Também dispõe que “A critério do Chefe da Casa Civil, as matrizes de consolidação de leis federais já concluídas poderão ser divulgadas para consulta pública, por meio da Rede Mundial de Computadores, pelo prazo máximo de trinta dias. Parágrafo único Findo o prazo da consulta pública e após a análise das sugestões recebidas, a versão final do projeto de consolidação será encaminhada ao Congresso Nacional” (art. 50).

**Gráfico 4 – Consultas públicas realizadas pela Casa Civil (1999-2009)**



Fonte: dados extraídos de <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/consulta\\_publica/consulta.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta.htm)>

Por outra parte, a Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece a obrigação de realização de audiência quando, por meio de licitação, o poder público decide contratar terceiros para implementar intervenções cujos valores envolvidos superem a um determinado montante (MAI, 2009).

Além, a Lei nº 8.689/1993 instituiu a obrigatoriedade de convocação da audiência pública pelo gestor do SUS para análise e divulgação de relatório detalhado informando sobre aplicação de recursos bem como sobre a oferta e produção de serviços (MAI, 2009).

#### **4. MODELO DA PS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA (associado aos Ministérios: Formulação e Acompanhamento de Políticas)**

Os conselhos são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu. Assim, os conselhos poderão ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir representantes da sociedade. Quanto à competência, podem ter função normativa, contenciosa, de polícia ou de planejamento e fiscalização das políticas públicas (SIRRAQUE, 2009, p. 122).

## 4.1 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEL FEDERAL

### 4.1.1 Tipos, origens e características

O canal de participação legalmente instituído para o exercício do controle social das políticas sociais é o conselho de políticas públicas. Este deve ser constituído nas esferas da União, estado e município (CGU, 2008). Os conselhos de políticas públicas são conceitualizados por Siraque (2009, p. 128) como “instrumentos concretos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais”. Moroni (2009, p. 114-115), com base em a concepção original, define o conselho de políticas públicas “como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas”.

#### Origem

Os conselhos de políticas públicas são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizaram os artigos da Constituição de 1998 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Esses artigos expressaram genericamente a necessidade da participação nas políticas públicas, mas não determinaram nenhum formato específico (AVRITZER, 2009, p. 34).

Segundo Siraque (2009, p. 126), o constituinte não citou o termo “conselho” nos arts. 10, 198, III, 204, II, e 206, VI. Entretanto, utilizou-se de expressões e vocábulos referentes a participação, controle, gestão democrática, fiscalização, os quais têm as características básicas do conceito referente aos conselhos de políticas públicas. O art. 10 assegura a participação dos empregadores e dos empregados nos órgãos públicos que tenham por finalidade interesses profissionais ou previdenciários. O art. 198, III, colocou a participação da comunidade como uma das diretrizes das ações e dos serviços de saúde. O art. 204, II, dispõe sobre a participação popular e o controle das ações e da gestão da assistência social. O art. 206, VI, determina a gestão democrática do ensino. Tudo a ser regulamentado, por meio de lei.

Logo, indiretamente, decorrem da Constituição o conselho curador do fundo de garantia do tempo de serviço e o conselho gestor da previdência social, os quais foram instituídos por lei com a finalidade de garantir eficácia às normas constitucionais citadas.

Outros conselhos decorrem exclusivamente da lei, uma vez que a Constituição não se referiu a eles explícita ou implicitamente.

### Características

Os conselhos de políticas públicas têm, entre outras, as seguintes características:

- a.** criação por iniciativa do Estado;
- b.** sua composição deve ser integrada por representantes do Poder Público e da sociedade;
- c.** sua finalidade principal é servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução dessas políticas e serviços públicos;
- d.** as decisões, naquilo que tange ao acatamento ou não do resultado por quem tem a capacidade de execução da decisão, poderão ser de caráter deliberativo ou consultivo... As deliberativas são aquelas decisões de acatamento obrigatório pela autoridade responsável pela execução da decisão, portanto geram direitos públicos subjetivos passíveis de reivindicação judicial por qualquer interessado [...]; (SIRAQUE, 2009)
- e.** as atividades dos conselhos estão sujeitas a controle institucional e social (SIRAQUE, 2009, p. 123-124);
- f.** presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado (MORONI, 2009, p. 114).<sup>48</sup>

---

48 Moroni (2009, p. 114), além da característica mencionada, lista outras características de como foi concebido o sistema descentralizado e participativo. Entre elas, menciona as seguintes: 1) representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade; 2) com participação paritária entre governo e sociedade; 3) com atribuições deliberativas e de controle social; 4) com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público; 4) liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho.

Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e institui uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Podem, dessa forma, serem considerados como instrumentos de *accountability* societal. Tem-se como base analítica que os conselhos podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos. (CARNEIRO; COSTA, 2001).

## Funções

Os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A **função fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A **função mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.

A **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são correlatos (CGU, 2008).

## Configuração

Não existem receita nem fórmula pronta e acabada quanto à composição. Forma de escolha de seus membros, tempo de mandato, periodicidade das reuniões, quórum mínimo para decisões, abrangência territorial ou temática, competências, forma de funcionamento dos conselhos. Sob o enfoque jurídico, o conselho é aquilo que a lei determina que ele seja (SIRAQUE, 2009, p. 128).

## Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas

Os conselhos nacionais de políticas públicas diferem substancialmente daqueles instituídos em a década de 1930 durante o governo de Getúlio Vargas. O Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Serviço Social (antecessor do Conselho Nacional da Assistência Social), dentre outros, são criados nessa época, mais como órgãos consultivos, compostos por pessoas consideradas notáveis nas respectivas áreas. Eles começam a mudar recentemente, a partir de a Constituição de 1988. Por exemplo, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) foi reformulado pelas leis nº 8.080/1990 e nº 8.143/1990, que reforçam a diretriz de participação no SUS, enquanto que o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) foi criado pela Lei nº 8.742/1993 em substituição ao antigo Conselho Nacional de Serviço Social, ainda que são influenciados pelos projetos políticos que perpassam os governos posteriores á Constituição (CUNHA; PINHEIRO, 2009).

### A evolução de os conselhos nacionais de políticas públicas

Segundo o destacam Cunha e Pinheiro (2009), seguindo a Schevisbiski (2009, p. 151), o CNS foi reformulado em o ano 1990

sob os olhares desconfiados do governo de então (Fernando Collor), que considerava como perigosas as instituições que propiciavam a participação de setores organizados. (Portanto), sua composição foi cuidadosamente planejada para garantir que o governo, por meio do Ministro da Saúde, tivesse condições de assegurar, por meio do voto comum e do voto de qualidade, a última palavra nas decisões.

Por sua parte, o CNAS “sofreu várias investidas que ameaçaram sua continuidade desde o governo Itamar Franco, cujo Ministério de Bem-estar Social não reconhecia sua existência nem criava as condições de infraestrutura para seu funcionamento, até o duro embate no governo Fernando Henrique Cardoso”<sup>49</sup> (Idem, p. 148).

---

49 As autoras se referem à instituição de outro conselho, o da Comunidade Solidária, bem como a criação das Oscip (p. 147-148).

Em ambos os conselhos, como em muitos outros, foram realizadas algumas mudanças significativas no governo Lula, que aparecem descritas em os quadros seguintes.

As estatísticas sobre o número de Conselhos Nacionais são muito diversas, como se aprecia a continuação.

Segundo Dos Santos (2007),

Na esfera Federal, podem ser identificados 85 colegiados com a participação de representantes da sociedade civil, onde a capacidade decisória é compartilhada com representantes de inúmeros setores-trabalhadores, organizações não governamentais, movimentos sociais, entidades empresariais, especialistas de renome e cidadãos com reconhecida liderança em suas áreas de atuação. Desses, identificam-se 39 Conselhos e colegiados semelhantes dotados de caráter consultivo, 40 com caráter consultivo e deliberativo, e ainda outros 8 com caráter exclusivamente deliberativo, sendo que, desse total, 20 integram, diretamente, a estrutura da Presidência da República ou seus órgãos essenciais ou de assessoramento direto e imediato, enquanto outros 65 vinculam-se a Ministérios.

Levantamento realizado pelo Ipea-SGPR revela ainda que, em janeiro de 2007, a Administração Pública Federal contabilizava cerca de 40 conselhos nacionais, cujas composições contemplavam representantes de organizações da sociedade civil (ROCHA, 2009).

Moroni (2009, p. 119) identifica 64 conselhos nacionais, entretanto Komatsu (2009) da conta de 53 (anexo 1).

Entre 2003 e 2009 foram criados 19 Conselhos e outros 16 foram reformulados com o objetivo de aumentar ainda mais a interação Estado-sociedade.<sup>50</sup>

Quanto aos segmentos representados nos conselhos nacionais, dados consolidados pela Secretária-Geral da Presidência da República apontam para uma presença significativa de entidades de defesa de direitos (122 entidades), seguido por 92 entidades empresariais e 55 sindicatos de trabalhadores urbanos, além de 57 entidades representativas de trabalhadores e empresários

---

50 Segundo dados da Secretária-Geral da Presidência da República (2010, p. 3).

rurais e ambientalistas e 32 entidades representativas de setores populares urbanos (DOS SANTOS, 2007).

Relativamente à frequência da participação,

há uma nítida predominância de entidades representativas de trabalhadores e empresários: centrais sindicais e confederações de trabalhadores como CUT, Força Sindical e Contag, e confederações empresariais como a Confederação Nacional da Indústria e do Comércio, participam de 11 conselhos ou mais; já entidades de outros setores, ou centrais e confederações menos representativas, ainda assim estão presentes em vários colegiados. Entidades ligadas a movimentos sociais ou relacionadas a temas mais gerais têm participação em número menor de 16 de colegiados, mas ainda assim significativo, como o caso do Instituto Ethos, da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – Abong, a União Nacional de Estudantes e outras entidades. (DOS SANTOS, 2007).

O levantamento realizado pelo Ipea-SGPR destaca também a enorme heterogeneidade de organizações civis presentes nesses espaços.

No início de 2007, participavam dos conselhos nacionais cerca de 440 entidades não governamentais (organizações sindicais, patronais, movimentos urbanos, rurais, ambientalistas, de defesa de direitos, entre outros), sendo que, aproximadamente, metade destas organizações participava de mais de um conselho nacional, ultrapassando, no total, o número de 600 assentos ocupados pela sociedade civil nos conselhos nacionais. A diversidade na participação das ONGs e de movimentos sociais nesses conselhos é um aspecto revelador da sua importância como instrumento de vocalização das demandas da sociedade civil para o aparato estatal [...] As entidades que militam em organizações de defesa de direitos são as mais presentes nos conselhos nacionais, com 122 representações, seguidas das entidades empresariais e patronais (92 representações) e, em terceiro lugar, os movimentos sociais do campo e ambientalista com 57 participações. Nota-se, em linhas gerais, que a sociedade civil presente nos conselhos nacionais é oriunda de diferentes projetos políticos, tanto no tocante ao lugar que ocupa na estrutura do sistema capitalista (capital x trabalho), como também em relação à centralidade de suas temáticas. (ROCHA, 2009).

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Contag) participavam, em fevereiro de 2007, de doze conselhos. A Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Força Sindical participavam de dez conselhos; a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) encontravam-se representadas em oito; a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) estava presente em sete; e as demais dezessete entidades destacadas detinham representantes em, no mínimo, três e, no máximo, seis conselhos nacionais (ROCHA, 2009).

### Classificações dos conselhos nacionais de políticas públicas

Siraque (2009, p. 129) adota implicitamente uma classificação dos conselhos apelando à distinção entre “participação popular” e “controle social”. Sustenta que “Quando a formulação e a gestão das políticas públicas são partilhadas entre os conselheiros do Poder Público e o da sociedade tem participação popular; quando os conselheiros eleitos pela sociedade fiscalizam e acompanham a execução dessas políticas, temos o controle social”.<sup>51</sup>

A classificação proposta aponta a separar os conselhos conforme suas funções:

- Fiscalizadores e de acompanhamento (controle social, segundo o autor).
- Participação social na formulação e execução das políticas.

Esta classificação nos servirá logo para contrastar tais funções com os resultados dos conselhos.

Entretanto, para esse objetivo, adotaremos dois critérios de classificação: Segundo a inserção da participação na tomada de decisões:

- Consultivos.
- Deliberativos.

---

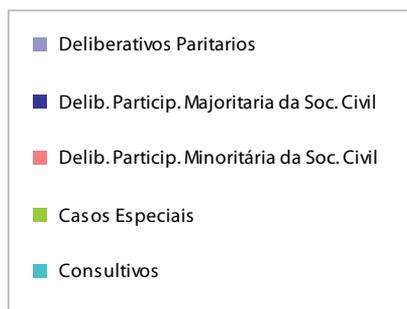
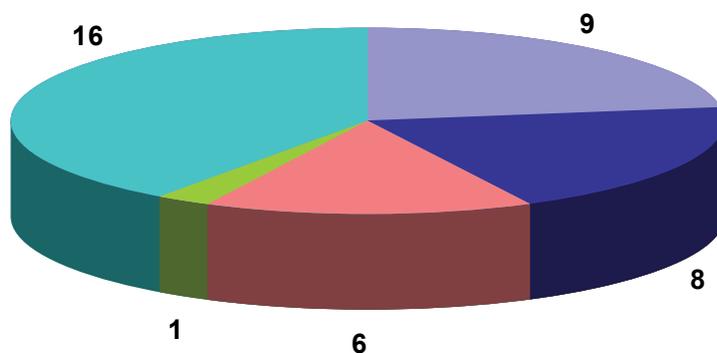
51 Agrega, “Porém, o controle realizado pelo conselho, enquanto órgão colegiado estatal, é uma mescla de controle institucional e social concomitante. E, ainda, é um misto de controle institucional interno com o controle institucional externo. O controle institucional interno ocorre quando é feito pelos representantes do Poder Público, e externo, quando realizado pelo **conselho** como órgão independente da autoridade responsável pela execução da política ou do serviço público definido pelos conselheiros”.

Segundo o **peso da participação da sociedade**:

- Majoritários.
- Paritários.
- Minoritários.
- Casos especiais.

A seguir, apresenta-se a continuação de uma descrição dos conselhos criados ou reformulados depois da Constituição de 1988. No gráfico, representa-se a distribuição de tais conselhos em função da classificação adotada.

**Gráfico 5 – Distribuição de conselhos por categoria**



Fonte: elaboração própria

## a) CONSELHOS DELIBERATIVOS E PARITÁRIOS

Como se pode observar no quadro seguinte, ao menos em nove conselhos criados ou reformulados a partir de 2003, as decisões são de acatamento obrigatório pela autoridade responsável pela execução da decisão, assim como sua composição é paritária.

Contudo, não há um único padrão quanto ao modo de designação nem representação da sociedade civil.

De fato, há um só caso em que há representação de usuários (CNAS). Entretanto, quatro têm representação de trabalhadores (CNAS, CNDI, CGFNHIS e CCFGTS); quatro têm representação dos empregadores (CNDI, CGFNHIS, CNPC e CCFGTS); e um tem personalidades incorporadas (CNPC). Por sua parte, em três casos, todos os membros são representantes de entidades não governamentais (Conanda, CNPCT e Conade), enquanto que, em outros três casos, entre os membros há ONGs (CNDI, CNPC e CGFNHIS, este último contando ainda com representantes de movimentos populares). Representantes de entidade da área profissional, acadêmica ou de pesquisa há em três casos (CNDI, CNPC e CGFNHIS).

A respeito do modo de designação do representantes da sociedade civil, observa-se que, em três conselhos, os representantes da sociedade civil são escolhidos em foro próprio (CNAS, Conanda e CNDI). No caso do CNAS, o Decreto 5.003, de 4 de março de 2004, confere autonomia à sociedade civil na condução do seu processo eleitoral.

No CNPCT, as ONGs são indicadas no decreto de criação e suas representantes são indicados por elas. No CNPC, as ONGs são escolhidas pelo ministro de Estado da Cultura, a partir de lista tríplice, organizada por essas entidades. No CCFGTS, os representantes dos trabalhadores e dos empregadores são indicados por entidades predeterminadas. No resto dos espaços, quem determina a representação da sociedade é o governo.

**Tabela 11 – Conselhos deliberativos e paritários**

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	
ANO DE CRIAÇÃO	1993	
BASES NORMATIVAS	Lei nº 8.742, de 7/12/1993	
FINALIDADE	Promover o controle social sobre a política pública de assistência social, contribuindo para o seu permanente aprimoramento em consonância com as necessidades da população brasileira.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	Nomeados pelo presidente da República. Os representantes da sociedade civil são <b>escolhidos em foro próprio</b> sob fiscalização do Ministério Público Federal e indicados ao Ministério do Desenvolvimento Social.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<p><b>9 membros</b>                      a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (três representantes); b) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; c) Secretaria Especial os Direitos Humanos da Presidência da República; d) Ministério da Previdência Social; e) Ministério do Trabalho e Emprego; f) Ministério da Fazenda; g) representante dos estados; h) representante dos municípios.</p>	<p><b>9 membros</b>                      3 org. usuários                      3 repr. org. assist. social.                      3 trabalh. assist. soc.</p>	

NOME/VÍNCULO	<b>CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b> (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)	
ANO DE CRIAÇÃO	1991	
BASES NORMATIVAS	Lei nº 8.242, de 12/10/1991; Decreto nº 5.089, de 20/5/2004 (composição, estruturação, competências e funcionamento do Conanda); Regimento Interno nº 243, de 20/12/2006.	
FINALIDADE	Controlador das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	<p>Os representantes governamentais são indicados pelo respectivo titular da pasta.</p> <p>O conjunto das entidades não governamentais, em <b>assembléia convocada especificamente para esse fim, elegerá suas entidades</b> titulares e suplentes (dentre das 28 entidades mais votadas, as catorze primeiras serão eleitas como titulares).</p> <p>Os membros são designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos.</p>	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<p><b>14 membros</b></p> <p>a) Casa Civil; b) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; c) Ministério da Cultura; d) Ministério da Educação; e) Ministério do Esporte; f) Ministério da Fazenda; g) Ministério da Previdência Social; h) Ministério da Saúde; i) Ministério das Relações Exteriores; j) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; l) Ministério do Trabalho e Emprego; m) Ministério da Justiça; n) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; o) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.</p>	<p><b>14 membros</b></p> <p>(de acordo com o Decreto nº 5.089, de 20/5/2004)</p> <p>14 representantes de entidades não governamentais.</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO</b> (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1994	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Lei nº 8.842, de 4/1/1994; Decreto nº 5.109, de 17/6/2004 (composição, estruturação, competências e funcionamento do CNDI); Resolução nº 15, de 21/6/2008 (Regimento Interno); Lei nº 10.741, de 1º/10/2003 – Estatuto do Idoso .	
<b>FINALIDADE</b>	Elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes da Lei nº 10.741, de 1º/10/2003 – Estatuto do Idoso, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Os titulares dos órgãos governamentais indicam seus respectivos representantes e suplentes e são designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. <b>Os representantes das organizações da sociedade civil são indicados pelas respectivas organizações eleitas</b> para integrarem o CNDI (a eleição das organizações da sociedade civil será convocada pelo CNDI por meio de edital, a ser publicado no Diário Oficial da União).	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>
	<b>14 membros</b> a) Relações Exteriores; b) Trabalho e Emprego; c) Educação; d) Saúde; e) Cultura; f) Esporte; g) Justiça; h) Previdência Social; i) Ciência e Tecnologia; j) Turismo; k) Desenvolvimento Social e Combate à Fome; l) Planejamento, Orçamento e Gestão; m) Cidades; n) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	<b>14 membros</b> 1 de org. de trabalhadores; 1 de org. de empregadores; 1 de órgãos fiscalizadores do exercício Profissional; 1 de org. de aposentados; 2 de org. da comunidade científica; 2 de org. de educação, lazer, cultura, esporte ou turismo; 3 de org. de defesa de direitos; 3 de org. de assistência social.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS</b> (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>2004</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pelo Decreto de 27/12/2004 e modificado pelo Decreto de 13/7/2006.	
<b>FINALIDADE</b>	Pactuar a atuação conjunta de representantes da Administração Pública direta e membros do setor não governamental pelo fortalecimento social, econômico, cultural e ambiental dos povos e comunidades tradicionais.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Os representantes são indicados pelos titulares dos órgãos, entidades e organizações não governamentais e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para um período de dois anos (ONG indicadas no decreto de criação).	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>15 membros</b></p> <p>a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; b) Ministério do Meio Ambiente, titular e suplente; c) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; d) Ministério do Desenvolvimento Agrário; e) Ministério da Cultura; f) Ministério da Educação; g) Ministério do Trabalho; h) Ministério da Ciência e Tecnologia; i) Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; j) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; k) Fundação Cultural Palmares; l) Fundação Nacional do Índio; m) Fundação Nacional de Saúde; n) Companhia Nacional de Abastecimento; o) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.</p>	<p><b>15 membros</b></p> <p>a) Associação de Mulheres Agricultoras Sindicalizadas; b) Conselho Nacional de Seringueiros; c) Coordenação Estadual de Fundo de Pasto; d) Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; e) Grupo de Trabalho Amazônico; f) Rede Faxinais; g) Movimento Nacional dos Pescadores; h) Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu; i) Associação de Preservação da Cultura Cigana; j) Associação dos Moradores, Amigos e Proprietários dos Pontões de Pancas e Águas Brancas; k) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira; l) Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Formad); m) Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu; n) Rede Caiçara de Cultura; o) Rede Cerrado.</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>COMITÊ GESTOR DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL</b> (Ministério da Cultura)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>2006</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Lei nº 11.437, de 28/12/2006; Decreto nº 6.299, de 12/12/2007.	
<b>FINALIDADE</b>	Estabelecer as diretrizes e definir o plano anual de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar, anualmente, os resultados alcançados.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	O <b>Ministro da Cultura designa os membros</b> do Comitê Gestor.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<b>3 membros</b> (De acordo com o decreto nº 5.699 12/12/2007) 2 represent. do Ministério da Cultura; 1 representante da Ancine.	<b>3 membros</b> (De acordo com o Decreto nº 5.699, 12/12/2007) 1 represent. de instituição financeira credenciada pelo Comitê Gestor; 2 represent. do setor audiovisual.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL</b> (Ministério da Cultura)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>2005</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pelo Decreto nº 5.520, de 24/8/2005, e reformulado pelo Decreto nº 6.973, de 7/10/2009.	
<b>FINALIDADE</b>	Propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	<p>ONGs: por escolha do ministro de Estado da Cultura, a partir de lista tríplice, organizada por essas entidades.</p> <p>Representantes das áreas técnico-artísticas e representantes da área do patrimônio cultural: indicados pelos membros da sociedade civil nos colegiados setoriais afins ou, na ausência destes, por escolha do ministro de Estado da Cultura, a partir de listas tríplexes apresentadas pelas associações técnico-artísticas pertinentes às áreas em observância de norma a ser definida pelo Ministério da Cultura.</p> <p>Personalidades: de livre escolha do ministro de Estado da Cultura</p> <p>Pesquisadores: a ser definido, em sistema de rodízio ou sorteio, pelas associações nacionais de antropologia, ciências sociais, comunicação, filosofia, literatura comparada e história.</p>	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>29 membros</b></p> <p>19 representantes do Poder Público Federal, distribuídos da seguinte forma: 6 do Ministério da Cultura; 1 da Casa Civil da Presidência da República; 1 do Ministério da Ciência e Tecnologia; 1 do Ministério das Cidades; 1 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 1 do Ministério da Educação; 1 do Ministério do Meio Ambiente; 1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 1 do Ministério do Turismo; 1 da Secretária-Geral da Presidência da República; 1 do Ministério das Comunicações; 1 do Ministério do Trabalho e Emprego; 1 do Ministério das Relações Exteriores; e 1 da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República da República.</p> <p>4 representantes do Poder Público dos estados e Distrito Federal, sendo três indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Cultura e um pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura.</p> <p>4 representantes do Poder Público municipal, indicados, dentre dirigentes da área de cultura, respectivamente, pela Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional dos Prefeitos e Fórum dos Secretários das Capitais.</p> <p>1 representante do Fórum Nacional do Sistema S.</p> <p>1 representante das entidades ou das organizações não governamentais que desenvolvem projetos de inclusão social por intermédio da cultura, nos termos do Decreto nº 5.520/2005.</p>	<p><b>29 membros</b></p> <p>13 representantes das áreas técnico-artísticas nas seguintes áreas: i) artes visuais; ii) música popular; iii) música erudita; iv) teatro; v) dança; vi) circo; vii) audiovisual; viii) literatura, livro e leitura; ix) arte digital; x) arquitetura e urbanismo; xi) <i>design</i>; xii) artesanato; e xiii) moda.</p> <p>7 representantes da área de patrimônio cultural: i) culturas afro-brasileiras; ii) culturas de povos indígenas; iii) culturas populares; iv) arquivos; v) museus; vi) patrimônio material; vii) patrimônio imaterial.</p> <p>3 personalidades com comprovado notório saber na área cultural, de livre escolha do ministro de Estado da Cultura.</p> <p>1 representante de entidades de pesquisa na área de cultura.</p> <p>1 representante do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)</p> <p>1 representante da Associação Nacional das Entidades Culturais Não Lucrativas (Anec)</p> <p>1 representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).</p> <p>1 representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB).</p> <p>1 representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA</b> (Presidência da República)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1999	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pelo Decreto nº 3.076, de 1º/6/1999, e incorporado a estrutura básica da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República pela Lei nº 10.693, de 28/5/2003.	
<b>FINALIDADE</b>	Acompanhar e avaliar o desenvolvimento de uma política nacional para inclusão da pessoa com deficiência e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana dirigidos a esse grupo social.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Sua composição e o seu funcionamento disciplinados em ato do Ministro de Estado da Justiça.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>19 membros</b></p> <p>a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos; b) Ministério da Ciência e Tecnologia; c) Ministério das Comunicações d) Ministério da Cultura; e) Ministério da Educação; f) Ministério do Esporte; g) Ministério da Previdência Social; h) Ministério das Relações Exteriores; i) Ministério da Saúde; j) Ministério do Trabalho e Emprego; k) Casa Civil; l) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; m) Ministério dos Transportes; n) Ministério das Cidades; o) Ministério do Turismo; p) Ministério da Justiça; q) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres r) um representante dos conselhos estaduais; s) um representante dos conselhos municipais.</p>	<p><b>19 membros</b></p> <p>a) Federação Nacional das Associações Pestalozzi; b) Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos; c) Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down; d) Associação Brasileira de Ostomizados; e) Associação Brasileira de Autismo; f) Associação de Pais, Amigos e Pessoas com Deficiência, de Funcionários do Banco do Brasil e da Comunidade (Apabb); g) Federação Nacional das Apaes; h) Ordem dos Advogados do Brasil; i) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; j) Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; k) Central Única dos Trabalhadores; l) Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente; m) Federação das Associações de Renais e Transplantados do Brasil; n) Movimento de Reabilitação das Pessoas Atingidas pela Hanseníase; o) Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e com Deficiência; p) Confederação Brasileira de Desportos para Cegos; q) Federação das Fraternidades Cristãs de Doentes e Deficientes do Brasil; r) Organização Nacional de Cegos do Brasil; s) União Brasileira dos Serviços de Referência em Triagem Neonatal Credenciados.</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b> (Ministério das Cidades)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	2005	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 11.124, de 16/6/2005, e regulamentado pelo Decreto nº 5.796, de 6/6/2006; Resolução Normativa nº 3, de 8/7/2006.	
<b>FINALIDADE</b>	Estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecido pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Serão passíveis de eleição, exclusivamente, as entidades titulares ou suplentes relacionadas no Anexo I, da Portaria nº 274, de 2 de junho de 2006, do Ministério das Cidades.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>12 membros</b>  a) Ministro de Estado das Cidades, que o presidirá e terá voto de qualidade; b) Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que exercerá a sua Vice-Presidência; c) Ministério da Ciência e Tecnologia; d) Ministério da Cultura; e) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; f) Ministério da Fazenda; g) Ministério da Integração Nacional; h) Ministério do Meio Ambiente; i) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; j) Ministério da Saúde; k) Ministério do Trabalho e Emprego; l) representante da Caixa Econômica Federal.</p>	<p><b>12 membros</b>  4 representantes da área dos movimentos populares;  3 representantes de entidades da área empresarial;  3 representantes de entidades da área de trabalhadores;  1 representante de entidade da área profissional, acadêmica ou de pesquisa;  1 representante de organização não governamental.</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO</b> (Ministério do Trabalho e Emprego)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>1966/1990</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 8.036, de 11/5/1990, e reformulado pelo Decreto nº 6.827, de 22/4/2009.	
<b>FINALIDADE</b>	Compete ao conselho estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos na legislação em vigor; acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados; apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FGTS; etc.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	O Decreto nº 6.827/2009 aumentou o número de conselheiros do FGTS de 16 para 24. A nova composição ampliou a participação dos representantes da sociedade civil e do governo. Os representantes dos trabalhadores e dos empregadores são indicados pelas entidades específicas.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>12 membros</b></p> <p>a) Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, que o presidirá; b) Ministro de Estado das Cidades, que ocupará a vice-presidência do Conselho; c) Coordenador-Geral do FGTS, da Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, que exercerá a Secretaria-Executiva do Conselho;</p> <p>d) 1 representante da Casa Civil da Presidência da República; e) 1 representante da Secretária-Geral da Presidência da República; f) 1 representante do Ministério da Fazenda; g) 1 representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; h) 1 representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; i) 1 representante do Ministério da Saúde; j) 1 representante do Ministério dos Transportes; k) 1 representante da Caixa Econômica Federal; e l) 1 representante do Banco Central do Brasil.</p>	<p><b>12 membros</b></p> <p>6 representantes dos trabalhadores, indicados pelas seguintes entidades: i) Força Sindical; ii) Central Única dos Trabalhadores (CUT); iii) União Geral dos Trabalhadores (UGT); iv) Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; v) Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); e vi) Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST);</p> <p>6 representantes dos empregadores, indicados pelas seguintes entidades: i) Confederação Nacional da Indústria (CNI); ii) Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif); iii) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); iv) Confederação Nacional de Serviços (CNS); v) Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNS); e vi) Confederação Nacional do Transporte (CNT).</p>	

Fonte: elaboração própria

## **b) CONSELHOS DELIBERATIVOS COM PARTICIPAÇÃO MAJORITÁRIA DA SOCIEDADE**

Com se aprecia na tabela a seguir, pelo menos oito conselhos deliberativos têm participação majoritária da sociedade.

No CNS, os representantes de entidades da sociedade civil são eleitos em processo eleitoral direto, fato este que é reconhecido (AVRITZER, 2009, p. 44) como um avanço de os últimos anos (antes foi indicada pelo governo). No Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), a escolha de representantes dos trabalhadores e de entidades e organizações da sociedade civil é aberta a todas as entidades e organizações cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública, conforme convocação pública e critérios objetivos previamente definidos pelo conselho. Destaca o caso do Conselho das Cidades, em que à Conferência Nacional das Cidades escolhe os membros da sociedade, respeitada a representação estabelecida para os diversos segmentos

Em dois casos (CNPS e Codefat), os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e dos empregadores são indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais.

Em três casos, quem determina a representação da sociedade é o governo.

Quanto à composição dos representantes da sociedade, o padrão que prevalece é de participação corporativa, em atenção ao peso que em geral têm as associações de profissionais.

Os usuários aparecem representados em um caso (CNS).

**Tabela 12 – Conselhos deliberativos com participação majoritária da sociedade**

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Ministério da Saúde)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1937	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	<p>Instituído pela Lei nº 378, de 13/1/1937, como órgão consultivo (os membros eram indicados pelo Ministro de Saúde); Lei nº 8.142, de 28/12/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na definição e acompanhamento da execução e fiscalização das políticas de saúde; Decreto nº 99.438, de 1990, que fixou quatro segmentos na composição do CNS: usuários, trabalhadores da saúde, gestores (governo) e prestadores de serviço de saúde; Decreto nº 5.839, de 11/7/2006 (organização, as atribuições e o processo eleitoral do CNS); Regimento Interno: Resolução nº 407, de 12/9/2008.</p>	
<b>FINALIDADE</b>	<p>Atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado.</p>	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	<p><b>Representantes de entidades da sociedade civil são eleitos em processo eleitoral direto</b> a ser realizado a cada três anos. A eleição das entidades e dos movimentos sociais para comporem o CNS é coordenada por uma Comissão Eleitoral composta de 12 membros indicados pelos respectivos segmentos e aprovada pelo CNS com a seguinte composição: 6 do segmento dos usuários; 3 dos profissionais de saúde; 3 do gestor/prestador, sendo 2 repr. do governo e 1 dos prestadores de saúde. Representantes do governo, do Conass - Conselho Nacional de Secretários de Saúde e do Conasems - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, são indicados pelos seus respectivos dirigentes.</p>	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>8 membros</b> 6 Gov. Federal. 1 Conass 1 Conasems</p>	<p><b>40 membros</b> 24 de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS. 12 de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde. 2 de entidades de prestadores de serviços de saúde. 2 de entidades empresariais na área de saúde</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO DAS CIDADES</b> (Ministério das Cidades)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	2001	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Medida Provisória nº 2.220, de 4/9/2001, que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Presidência da República); Decreto nº 5.031, de 2/4/2004 (composição, estruturação, competências e funcionamento do ConCidades); Decreto nº 5.790, de 25/5/2006, que revoga Dto. 5.031 (composição, estruturação, competências e funcionamento do ConCidades atual); Regimento Interno: Resolução nº 2, de 8/6/2006, alterada pela Resolução nº 7, de 2/4/2008.	
<b>FINALIDADE</b>	Tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Compete à <b>Conferência Nacional das Cidades</b> eleger os membros titulares e respectivos suplentes do ConCidades (exceto os representantes do Poder Públ. Federal), respeitada a representação estabelecida para os diversos segmentos. A eleição será realizada durante a Conferência Nacional das Cidades, em assembleia de cada segmento convocada pelo presidente do ConCidades especialmente para essa finalidade.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<b>37 membros</b> 16 repr. Poder Público Federal. 9 repr. Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal. 12 repr. Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Mpal.	<b>49 membros</b> 23 de entidades dos movimentos populares. 8 de entidades empresariais. 8 de entidades de trabalhadores. 6 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. 4 de ONG.	

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (Ministério da Justiça)	
ANO DE CRIAÇÃO	1989 (Ata de criação) Consultivo e composto apenas por especialistas indicados pelo Ministro	
BASES NORMATIVAS	Decreto nº 98.936, de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conasp, e foi objeto de nova regulamentação pelo Decreto nº 2.169, de 1997; Regimento Interno, por meio da Resolução nº 1, de 2003; Decreto nº 6.950, de 26/8/2009 (composição, estrutura, competências e funcionamento do Conasp).	
FINALIDADE	Formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade e atuar na sua articulação e controle democrático.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	Os representantes são designados pelo ministro de Estado da Justiça, mediante indicação dos respectivos órgãos ou entidades (exceto o secretário Nac. de Segurança). A escolha de representantes dos trabalhadores e de entidades e organizações da sociedade civil serão abertas a todas as entidades e organizações cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública, conforme convocação pública e critérios objetivos previamente definidos pelo Conasp.	
COMPOSIÇÃO		
	Representação Pública	Representação da Sociedade Civil
	<b>11 membros</b> Ministro de Estado da Justiça, que o preside. Secretário Nacional de Segurança Pública, que é o seu vice-presidente. 9 repr. governamentais, incluindo representantes do Poder Público federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e do comando ou direção das forças policiais.	<b>21 membros</b> 9 de entidades de trabalhadores da área de segurança pública. 12 de entidades e organizações da sociedade civil na área de segurança pública.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> (Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1991	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Lei nº 8.213, de 24/7/1991, que cria o CNPS (alterada pela Lei nº 8.619, de 5/1/1993); Regimento Interno: Resolução nº 1.212, de 10/4/2002.	
<b>FINALIDADE</b>	Estabelecer o caráter democrático e descentralizado da administração, em cumprimento ao disposto no art. 194 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	O Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social indica os representantes do Governo Federal. Os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados, dos empregadores e seus suplentes são indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<b>6 membros</b> 6 representantes do Governo Federal.	<b>9 membros</b> 9 representantes da sociedade civil, sendo: i) 3 dos aposentados e pensionistas; ii) 3 dos trabalhadores em atividade; iii) 3 dos empregadores.

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE ESPORTE (Ministério do Esporte)	
ANO DE CRIAÇÃO	1998	
BASES NORMATIVAS	Criado pela Lei nº 9.615, de 24/3/1998, e reformulado pelo Decreto nº 4.201, de 18/4/2002.	
FINALIDADE	Buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhora do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	Representantes do desporto nacional: designados pelo presidente da República e pelo Congresso. Os demais são indicados.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<p><b>6 membros</b></p> <p>Ministro de Estado do Esporte, que o presidirá; Secretário Nacional de Esporte do Ministério do Esporte; 1 representante de cada Ministério: i) Justiça; ii) Educação; iii) Trabalho e Emprego; iv) Relações Exteriores</p>	<p><b>12 membros</b></p> <p>Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro; Presidente do Comitê Paraolímpico Brasileiro; Presidente da Confederação Brasileira de Futebol; Presidente do Conselho Federal de Educação Física; 1 representante da Comissão Nacional de Atletas; Presidente do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais do Esporte; 3 representantes do desporto nacional; e 3 representantes indicados pelo Congresso Nacional</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER</b> (Presidência da República)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1985	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 7.353, de 29/8/1985; Regulamentado pelo Decreto nº 6.412, de 25/3/2008.	
<b>FINALIDADE</b>	Formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	De acordo com o Decreto nº 6.412, de 25/3/2008: o CNDM é constituído de quarenta integrantes titulares, designados pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>
	16 membros 16 representantes do Poder Público Federal.	24 membros 21 representantes de entidades da sociedade civil, de caráter nacional. 3 mulheres com notório conhecimento das questões de gênero.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO BRASILEIRO DO MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO</b> (Presidência da República)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	2008	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pelo Decreto nº 6.594, de outubro 2008.	
<b>FINALIDADE</b>	Complementar a integração regional do Mercosul com ações que vão além da esfera econômica e comercial.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Participarão do Programa Mercosul Social e Participativo os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e na forma definidos em portaria conjunta da Secretária-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>
	<b>20 membros</b> "O Programa Mercosul Social e Participativo será coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretária-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelos substitutos por eles designados para esse fim." (Decreto nº 6.594)	<b>40 membros</b>

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR</b> (Ministério do Trabalho e Emprego)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1990	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 7.998, de 11/1/1990; Lei nº 10.683, de 28/5/2003; Reformulado pelo Decreto nº 6.827, de 22/4/2009.	
<b>FINALIDADE</b>	Gerir o Fundo de Amparo ao Trabalhador; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e os respectivos orçamentos; deliberar sobre a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT; elaborar a proposta orçamentária do FAT, entre outras.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Os representantes dos trabalhadores e dos empregadores serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações. O mandato de cada conselheiro será de quatro anos, permitida a recondução.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>6 membros</b> (de acordo com a Lei nº 10.683/2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 representante do Ministério do Trabalho e Emprego;</li> <li>1 representante do Ministério da Fazenda;</li> <li>1 representante do Ministério da Previdência Social;</li> <li>1 representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;</li> <li>1 representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário;</li> <li>1 representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.</li> </ul>	<p><b>12 membros</b> (de acordo com a Lei nº 10.683/2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6 representantes dos trabalhadores, indicados pelas seguintes entidades: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical; União Geral dos Trabalhadores (UGT); Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST); Central dos trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB);</li> <li>6 representantes dos empregadores, indicados pelas seguintes entidades: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif); Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Confederação Nacional de Serviços (CNS); e Confederação Nacional do Turismo (CNTur).</li> </ul>	

Fonte: elaboração própria

## c) CONSELHOS DELIBERATIVOS COM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DA SOCIEDADE

Como o mostra a tabela seguinte, há seis conselhos deliberativos com participação minoritária da sociedade.

Por sua vez, em três casos, os membros da sociedade civil são especialistas. Em outros três, há representantes de entidades empresariais e de entidades de trabalhadores (Conama e Conselho Nacional de Imigração). Em um caso (Conselho Nacional de Recursos Hídricos), há representantes de usuários e de organizações civis de recursos hídricos.

Na maioria dos casos, os representantes da sociedade civil são indicados.

**Tabela 13 – Conselhos deliberativos com participação minoritária da sociedade**

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (Presidência da República; presidido pelo ministro de Estado de Minas e Energia)	
ANO DE CRIAÇÃO	1997	
BASES NORMATIVAS	Criado pela Lei nº 9.478, de 6/8/1997; Decreto nº 3.520, de 21/6/2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do CNPE; Regimento Interno: Resolução CNPE nº 1, de 7/11/2000.	
FINALIDADE	Propor ao presidente da República políticas nacionais e medidas específicas energéticas.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	Os membros da soc. civil e o representante dos estados e do Distrito Federal são designados pelo presidente da República (estes indicados pelos respectivos secretários de governo a que estejam afetos os assuntos de energia). Os demais, pelo ministro de Estado de Minas e Energia.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<b>8 membros</b> Ministro de Estado de Minas e Energia, que o presidirá; Ministro da Ciência e Tecnologia; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministro da Fazenda; Ministro do Meio Ambiente; Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministro-Chefe da Casa Civil; um representante dos estados e do Distrito Federal.	<b>2 membros</b> 1 cidadão especialista em energia; 1 representante de universidade brasileira, especialista em energia.	

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Ministério de Educação)	
ANO DE CRIAÇÃO	1995	
BASES NORMATIVAS	Criado pela Lei nº 9.131 de 24/11/1995; Decreto nº 3.295 15/12/2009; Regimento do Conselho Nacional de Educação, 2/9/1999.	
FINALIDADE	A busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	(de acordo com o Regimento do Conselho Nacional de Educação, 2/9/1999) Conselho Nacional de Educação será presidido por conselheiro eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a escolha de membros natos e a reeleição para o período imediatamente subsequente. A eleição far-se-á por escrutínio, com tantas votações quantas necessárias para a obtenção de maioria simples dos presentes, adiando-se a votação quando não obtido o <b>quórum</b> de dois terços do colegiado.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<p>a) "A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior são constituídas, cada uma, por <b>doze</b> conselheiros, nomeados pelo Presidente da República, dentre os quais são membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental do Ministério da Educação. O termo de investidura de cada Conselheiro será assinado na data da posse, perante o Presidente do Conselho Nacional de Educação." (Regulamento do Conselho Nacional : &lt;portal.mec.gov.br&gt;).</p> <p>"O Ministério da Educação preparará lista única para cada uma das Câmaras, submetendo-as ao Presidente da República, que escolherá e nomeará os conselheiros, levando em conta não só os requisitos mencionados, mas também a necessidade de estarem representadas todas as regiões do País e as diversas modalidades de ensino." (Decreto nº 3.295, 15/12/1999: &lt;<a href="http://www.lexml.gov.br/urn:lex:br:federal:decreto:1999-12-15:3295">http://www.lexml.gov.br/urn:lex:br:federal:decreto:1999-12-15:3295</a>&gt;).</p>		

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (Ministério do Meio Ambiente)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	1981	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 6.938, de 31/8/1981; regulamentado pelo Decreto nº 88.351, de 1º/1/1983; e reformulado pelos decretos nº 99.274, de 6/6/1990, nº 3.942, de 27/9/2001, e nº 6.792, de 10/3/2009.	
<b>FINALIDADE</b>	Estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados e supervisionado pelo Ibama; decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela Ibama etc.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	O conselho é um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<p><b>76 membros</b>  Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; 1 representante do Ibama e um do Instituto Chico Mendes; 1 representante da Agência Nacional de Águas (ANA); 1 representante de cada um dos ministérios, das secretarias da Presidência da República e dos comandos militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; 1 representante de cada um dos governos estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; 8 representantes dos governos municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo.</p>	<p><b>30 membros</b>  8 representantes de entidades empresariais.  1 membro honorário indicado pelo Plenário.  21 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil.</p>	

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (Ministério de Meio Ambiente)	
ANO DE CRIAÇÃO	1997	
BASES NORMATIVAS	Criado pela Lei nº 9.433, de 8/1/1997, e reformulado pelo Decreto nº 4.613, de 11/3/2003.	
FINALIDADE	Promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e formular a Política Nacional de Recursos Hídricos.	
NOMEAÇÃO DOS MEMBROS	Indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e designados pelo presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação da Sociedade Civil	
<p><b>39 membros</b>  Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; 17 representantes do ministério; 3 representantes do Ministério do Meio Ambiente; e de Minas e Energia; 1 representante de cada uma das seguintes Secretarias Especiais da Presidência da República: i) de Aquicultura e Pesca e ii) de Políticas para as Mulheres; 10 representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.</p>	<p><b>18 membros</b>  12 representantes de usuários de recursos hídricos. 6 representantes de organizações civis de recursos hídricos.</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO</b> (Ministério do Trabalho e Emprego)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>1980</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei n° 6.815, de 1980; regulamentado pelo Decreto n° 86.715, de 10/12/1981; e reformulado pelos decretos n° 840, de 22/6/1993, e n° 3.574, de 23/8/2000.	
<b>FINALIDADE</b>	Formular a política de imigração.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Redação dada pelo Dec. N° 3.574, de 23/8/2000: os membros do Conselho e os respectivos suplentes serão designados mediante indicação.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>9 membros</b> Um representante de cada ministério a seguir indicado: do Trabalho e Emprego, que o presidirá; da Justiça; das Relações Exteriores; da Agricultura e do Abastecimento; da Ciência e Tecnologia; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Saúde; da Educação.</p>	<p><b>7 membros</b> 1 representante dos trabalhadores; 5 representantes dos empregadores; 1 representante da comunidade científica e tecnológica.</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS</b> (Presidência da República)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>2006</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 11.343, de 23/8/2006, e regulamentado pelo Decreto nº 5.912, de 27/9/2006.	
<b>FINALIDADE</b>	Estabelecer as macro-orientações a serem observadas pelos integrantes do Sisnad, em suas respectivas áreas de atuação.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Designados pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional. Os representantes da sociedade civil são indicados por conselhos profissionais determinados e pelo Conad.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<p><b>15 membros</b></p> <p>1 Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que o presidirá; 1 Secretário Nacional Antidrogas; 1 representante da área técnica da Senad, indicado pelo secretário; 1 da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; 1 do Ministério da Educação; 1 do Ministério da Defesa; 1 do Ministério das Relações Exteriores; 1 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2 do Ministério da Saúde, sendo um da Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2 do Ministério da Justiça, sendo um do Departamento de Polícia Federal e um da Secretaria Nacional de Segurança Pública; 2 do Ministério da Fazenda, sendo um da Secretaria da Receita Federal e um do Conselho de Controle de Atividades Financeiras; 1 representante dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes ou Antidrogas, indicado pelo presidente do Conad.</p>	<p><b>13 membros</b></p> <p>8 Representantes de organizações, instituições ou entidades nacionais da sociedade civil: i) um jurista; ii) um médico; iii) um psicólogo; iv) um assistente social; v) um enfermeiro; vi) um educador; vii) um cientista; viii) um estudante indicado pela União Nacional dos Estudantes (UNE).</p> <p>5 Profissionais ou especialistas, de manifesta sensibilidade na questão das drogas, indicados pelo presidente do Conad: i) um de imprensa, de projeção nacional; ii) um antropólogo; iii) um do meio artístico, de projeção nacional; e iv) dois de organizações do terceiro setor, de abrangência nacional, de comprovada atuação na área de redução da demanda de drogas.</p>	

Fonte: elaboração própria

## **d) CASOS ESPECIAIS DE CONSELHOS DELIBERATIVOS**

No caso do Programa Bolsa Família, não há uma instância de participação social em nível nacional. Somente opera um conselho gestor com o objetivo de integrar as ações dos ministérios que tem responsabilidades em sua execução.

A Instrução Normativa nº 1, de maio de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dispõe que “o controle e a participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalada pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade” (art. 2). Segundo informação direta, 64% dos municípios fazem uso dos conselhos municipais da assistência social.

**Tabela 14 – Caso Programa Bolsa Família**

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO GESTOR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (CGPBF)</b> (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	
<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>2004</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Lei nº 10.836, de 9/1/2004 (cria o Programa Bolsa Família e o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família); Decreto nº 5.209, de 17/9/2004 (regulamenta a Lei nº 10.836).	
<b>FINALIDADE</b>	Formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS</b>	Não se aplica.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação da Sociedade Civil</b>	
<b>7 membros</b> Titulares de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá; Educação; Saúde; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Casa Civil; Caixa Econômica Federal.	Não se aplica.	

Fonte: elaboração própria

## **e) CONSELHOS CONSULTIVOS**

Se identificam dezesseis conselhos consultivos, com uma variada participação da sociedade. De fato, cinco são paritários e nove têm participação majoritária da sociedade. Não obstante, em geral, os membros são indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados.

Todos esses conselhos foram criados ou reformulados no governo Lula.

**Tabela 15 – Conselhos consultivos**

NOME/VÍNCULO	COMPOSIÇÃO		MODO DESIGNAÇÃO
	Representação Pública	Representação Sociedade Civil	
<p><b>Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) (2001/2005)</b></p> <p>(Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)</p>	<b>10 membros</b>	<b>14 membros</b>	Os membros são indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados.
<p><b>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (2003/2006/2007)</b></p> <p>(Presidência República)</p>	<b>19 membros</b>	<b>38 membros</b>	Os membros da sociedade civil são escolhidos conforme critérios de indicação estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
<p><b>Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) (2003/2008)</b></p> <p>(Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir, da Presidência da República)</p>	<b>22 membros</b>	<b>22 membros (3 personalidades)</b>	Os 19 membros da soc. civil são indicados a partir de processo seletivo aberto a todas as entidades cuja finalidade seja relacionada às políticas de igualdade racial. As 3 personalidades são indicados pelo ministro.
<p><b>Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) (1999/2003)</b></p> <p>(Ministério do Desenvolvimento Agrário)</p>	<b>14 membros</b>	<b>14 membros</b>	Os membros da soc. civil são designados pelo ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, mediante indicação dos titulares das entidades representadas.
<p><b>Comissão Nacional de Política Indigenista</b></p> <p>(CNPI) (2006/2007) (Ministério da Justiça)</p>	<b>13 membros</b>	<b>22 membros (20 indígenas)</b>	Os representantes indígenas são indicados em reuniões das organizações e povos indígenas.
<p><b>Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) (2003/2006)</b></p> <p>(Ministério do Trabalho e Emprego)</p>	<b>19 membros</b>	<b>37 membros (20 repres. de Empreendiment. Econômicos Solidários)</b>	Os membros são indicação dos titulares dos órgãos, entidades, instituições e associações respectivas.

<p><b>Fórum Nacional do Trabalho (2003)</b></p> <p>(Ministério do Trabalho e Emprego)</p>	<p><b>21 membros Composto, de forma tripartite e paritária</b></p>	<p><b>51 membros</b></p>	<p>Os representantes dos trabalhadores e empregadores são indicados pelas entidades representativas das duas categorias que desfrutam de reconhecimento público e representatividade.</p>
<p><b>Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) (2005/2007)</b></p> <p>(Secretaria-Geral da Presidência da República)</p>	<p><b>20 membros</b></p>	<p><b>40 membros</b></p>	<p>A designação dos membros da sociedade civil será precedida de processo de diálogo social promovido pela Secretaria Nacional de Juventude</p>
<p><b>Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) (1998/2005)</b></p> <p>(Presidência da República)</p>	<p><b>14 membros</b></p>	<p><b>14 membros</b></p>	<p>Os representantes da sociedade civil são designados pelo presidente da República.</p>
<p><b>Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP) (2006)</b></p> <p>(Ministério do Meio Ambiente/Serviço Florestal Brasileiro)</p>	<p><b>8 membros</b></p>	<p><b>13 membros</b></p>	<p>Os representantes são indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, entidades, organizações e setores representados, e designados pelo ministro de Estado do Meio Ambiente.</p>
<p><b>Comissão Representativa de Valorização do Idoso (2006)</b></p> <p>(Ministério da Previdência Social)</p>	<p><b>6 membros</b></p>	<p><b>3 membros</b></p>	<p>Indicados na Portaria nº 170, do ministro de Estado da Previdência Social, de 9/6/2006, que cria a comissão.</p>
<p><b>Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) (2007)</b></p> <p>(Ministério da Previdência Social)</p>	<p><b>7 membros</b></p>	<p><b>28 membros</b></p>	<p>Designados pelo ministro de Estado da Previdência Social, mediante indicação.</p>
<p><b>Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (2003)</b></p> <p>(Ministério de Pesca e Aquicultura)</p>	<p><b>27 membros</b></p>	<p><b>27 membros</b></p>	<p>Indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados</p>

<b>Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (1996/2007)</b> (Ministério de Ciência e Tecnologia)	<b>13 membros</b>	<b>11 membros</b>	11 membros, dos quais 6 são qualificados como conselheiros natos e 5 designados pelo presidente da República, dentre cidadãos brasileiros.
<b>Conselho Nacional de Turismo (1996/2003/2008)</b> (Ministério do Turismo)	<b>32 membros</b>	<b>37 membros</b>	Especialistas e sociedade civil: indicados pelo conselho e designados pelo ministro de Estado do Turismo.
<b>Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964/1971/2003)</b> (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)	<b>13 membros</b>	<b>13 membros</b>	Os representantes do ONG e seus suplentes serão eleitos em encontro nacional para mandato de dois anos.

Fonte: elaboração própria

## f) CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado no primeiro ano do governo Lula pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que estabelece que

ao Conselho de Desenvolvimento compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas, diretrizes específicas, apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade. (CDES, 2009, p. 11).

Segundo Moroni (2009, p. 128), na concepção do governo o CDES é o espaço de diálogo e de atuação essencialmente política (colegiado de assessoramento direto e imediato do presidente da República), em que se discutem as questões da macroeconomia e da agenda de desenvolvimento. “Não são espaços de deliberação e controle social, mas de interlocução do governo com representantes da sociedade. Na maioria das vezes, essa representação é pessoal e não institucional e o governo escolhe com quem ele quer ‘interlocutar’”.

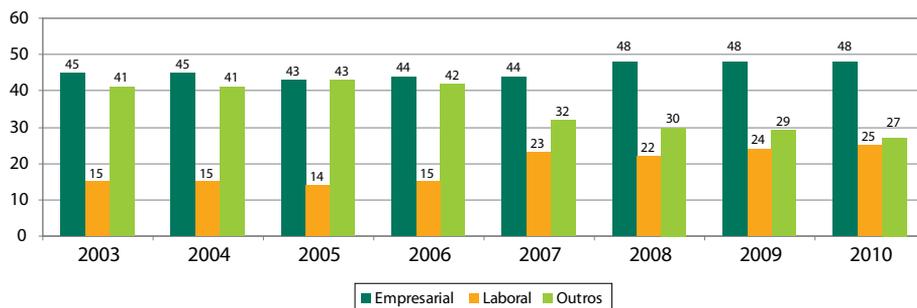
O CDES é presidido pelo presidente da República e seus membros são designados por ato formal do presidente por dois anos, com possibilidade de recondução. Realiza quatro reuniões plenárias anuais, com a presença do presidente da República e suas pautas combinam temas apresentados pelo governo e proposições do conselho, fruto dos grupos de trabalho. Atualmente há um Comitê Gestor que tem um núcleo estável de seis conselheiros responsável por incrementar/intensificar a interlocução com o governo, com objetivos de debater previamente as pautas e recomendações a serem apresentadas nas reuniões plenárias e colher demandas para a atualização da agenda e avaliação sobre a produção de conselho (CDES, 2009, p. 12-13).

Atualmente (2009/2010), é composto por 98 integrantes, entre eles 84 conselheiros da sociedade civil e 14 conselheiros do governo (CDES, s.d.). Em geral, como se pode apreciar nos gráficos seguintes, sua composição, refletia uma participação significativa originária do setor empresarial, com tendência ao crescimento.

Segundo Dos Santos (2007), o perfil dos membros, classificados entre empresários, laboral e outros, expressa um predomínio das representações classistas de empresários e trabalhadores, aproximando-se, assim, de seus congêneres concebidos como arranjos neocorporativistas de representação de interesses (DOS SANTOS, 2007).

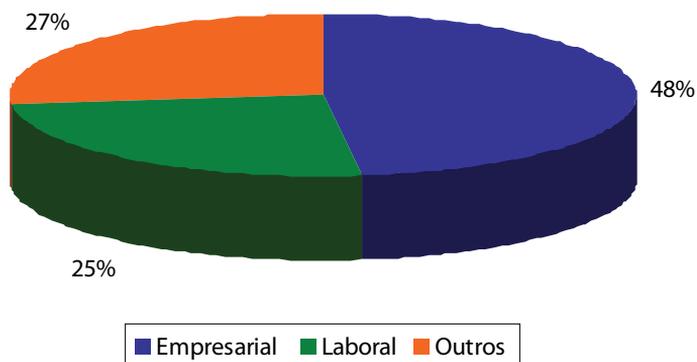
A sociedade civil não é representada por suas organizações, mas por pessoas de conhecida liderança. Além, a escolha dessas pessoas é de responsabilidade do presidente (PINTO, 2004, citado por FARIA, 2009, p. 46).

**Gráfico 6 – Composição do CDES por setor produtivo (2003-2010)**



Fonte: informação direta do CDES (2010)

**Gráfico 7 – Composição porcentual do CDES por setor produtivo (2010)**



Fonte: informação direta do CDES (2010)

#### 4.1.2 Resultados de alguns conselhos

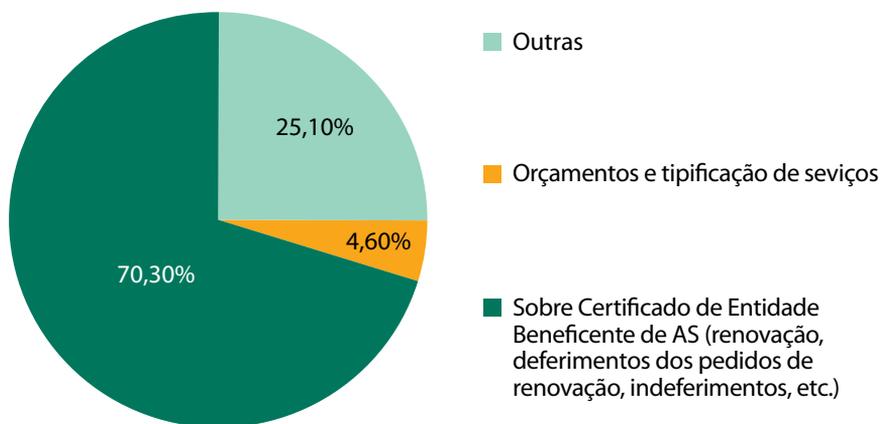
##### a) RESOLUÇÕES CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL – Ano 2009

**Tabela 16 – Resoluções do CNAS – ano 2009**

Conteúdo	Quantidade	%
Sobre grupos de trabalho e comissões da CNAS (criação, reformulação, composição etc.)	11	10,19%
Que alteram regulamento interno da CNAS	4	3,70%
Que revogam ou alteram outras resoluções	6	5,56%
Revogadas	3	2,78%
Aprovam menção honrosa	1	0,93%
Publica e aprova as deliberações e o regulamento da VII Conferência Nacional de AS	2	1,85%
Aprovam proposta orçamentária exercício 2010 (com recomendações)	1	0,93%
Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS	3	2,78%
Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais	1	0,93%
Sobre Certificado de Entidade Beneficente de AS (renovação, deferimentos dos pedidos de renovação, indeferimentos etc.)	76	70,37%
TOTAL	108	100

Fonte: elaboração própria

**Gráfico 8 – Distribuição de resoluções CNAS por conteúdo – ano 2009**



Fonte: elaboração própria (no anexo 6, aparecem todas as resoluções do ano 2009)

A exigência legal para o repasse de recursos e pela certificação de entidades beneficentes parece absorver a labor do CNA no ano 2009. Mas essa situação vai a ser alterada pelas nova disposições legais acerca desse processo. A Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, estabelece que corresponde ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação conceder ou renovar a certificação das entidades beneficentes de assistência social da área de saúde e da área de educação, respectivamente. Os que correspondem à área de assistência social são da competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, do CNAS, define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos da assistência social dos municípios e do Distrito Federal, aos quais compete a fiscalização das entidades e organizações inscritas.

**Publicização das resoluções do CNAS:** as resoluções se encontram no portal do CNAS (<<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/resolucoes-normativas-de-2009>>).

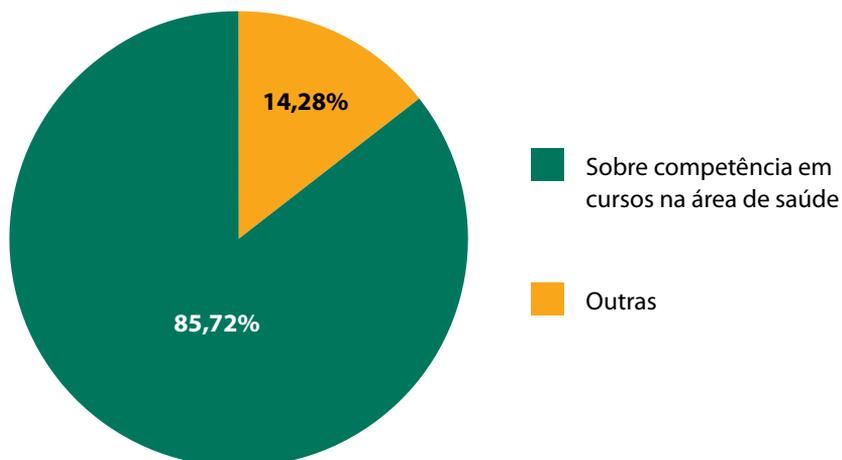
## b) RESOLUÇÕES CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE – Ano 2009

**Tabela 17 – Resoluções CNS – Ano 2009**

Conteúdo	Quantidade	%
Instituem ou reestruturam comissões intersetoriais do CNS	5	35.7
Instituem ou reestruturam comissões ou comitês do CNS	4	28.5
Sobre competência em cursos na área da saúde	2	14.28
Revogatórias	1	7.14
Sobre Regimento Eleitoral do CNS para o triênio 2009/2012	2	14.28
Sobre Política de Saúde	0	0
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria

**Gráfico 9 – Distribuição de resoluções CNS por conteúdo**



Fonte: elaboração própria (no anexo 7, aparecem todas as resoluções do ano 2009)

**Publicização das resoluções do CNS:** no portal do CNS aparece a maioria dos resoluções (<<http://conselho.saude.gov.br/resoluções>>).

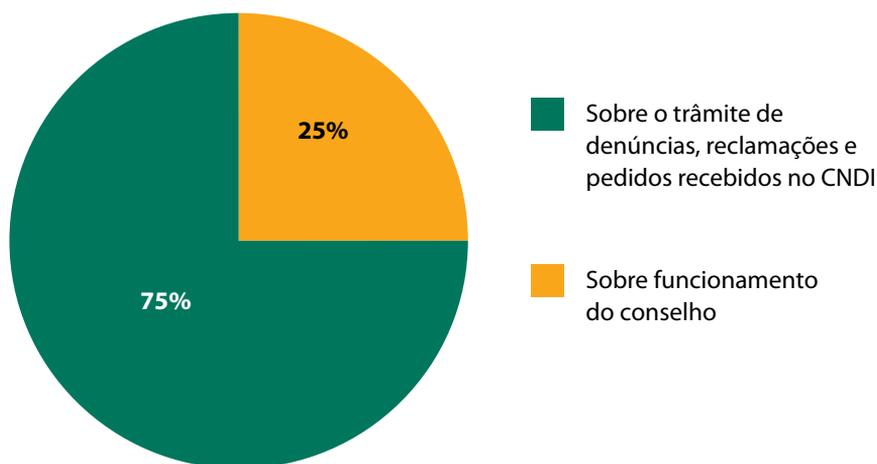
## c) RESOLUÇÕES CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO – Ano 2009

**Tabela 18 – Resoluções CNDI – ano 2009**

Conteúdo	Quantidade	%
Sobre comissões do CNDI	2	50%
Sobre calendário reuniões do CNDI	1	25%
Dispõe sobre o trâmite de denúncias, reclamações e pedidos recebidos no CNDI	1	25%
Total	4	100%

Fonte: elaboração própria

**Gráfico 10 – Distribuição de resoluções do CNDI por conteúdo**



Fonte: elaboração própria (no anexo 8, aparecem todas as resoluções do ano 2009)

**Publicização de as resoluções do CNDI:** nas páginas oficiais do conselho estão publicadas as resoluções até o ano de 2008 (<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/idoso/resols](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/idoso/resols)>).

## d) RESOLUÇÕES CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – Ano 2009

**Tabela 19 – Resoluções Conanda – Ano 2009**

Conteúdo	Quantidade	%
Sobre a 8ª Conferência Nacional (comissão organizadora e convocação)	2	?
Sobre a ampliação do prazo para análise e emissão dos documentos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão de Chancela (Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente)	1	?

Fonte: elaboração própria

**Publicização das resoluções do Conanda:** no *link* oficial, não se abrem as resoluções (<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/resols](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/resols)>).

As resoluções foram encontradas pelo *Google* e pelo portal de uma ONG que tem a matéria do que trata cada resolução do Conanda (<<http://www.direitodacrianca.org.br/midia/resolucoes>>).

No anexo 9, aparecem todas as resoluções do ano 2009 encontradas (3 de 4) (a Resolução nº 137 corresponde ao ano de 2010).

## e) RESULTADOS DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL – Anos 2003-2008

**Tabela 20 – Impactos nas políticas públicas da atuação de CDES**

PROPOSTAS E CONTRIBUIÇÕES	CONJUNTURA
Relatório de Apoio à Reforma Previdenciária – abril de 2003.	Reforma Previdenciária aprovada em 2003.
Relatório de Apoio à Reforma Tributária 2003 (envolvendo unificação da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS).	Reforma Tributária aprovada parcialmente (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Desvinculação de Recurso da União – DRU e Contribuição provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF) em 2003.
Relatório de Apoio à Reforma Sindical e Trabalhista.	Criado o Fórum Nacional do Trabalho.

PROPOSTAS E CONTRIBUIÇÕES	CONJUNTURA
Plano Plurianual (PPA) 2003-2006. CDES apoia os macro-objetivos e diretrizes estratégicas do PPA e recomenda que a política macroeconômica esteja alinhada com o modelo econômico do PPA –junho/2003.	PPA aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2003.
Sugestões e Recomendações para a Política Industrial.	Várias sugestões foram acatadas pelo MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), a saber: criação do CNDI (Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial) e da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), Política <i>Software</i> e modernização da Política Aduaneira.
Recomendações do Grupo Temático Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade 2005.	Sugestões incorporadas gradativamente a partir de 2005, culminando com a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas em 2007. Destaque para medidas de combate à informalidade, inclusão bancária e ampliação do microcrédito e do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Em 2010, foi anunciada, ainda, a não computação da receita de exportação das empresas enquadradas no Simples.
Aprovação e Divulgação da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) – 2005.	Observatório da Equidade criado em 2006. Eventos para disseminação da Agenda Nacional de Desenvolvimento: Seminário O Desafio do Desenvolvimento Brasileiro e a AND, em março de 2006, com mais de 400 participantes. <i>Workshop</i> Governamental Intragovernamental: AND e Governança Estratégica. Julho de 2006, com mais de 100 participantes. PPA 2008-2011 incorporou a visão de futuro e as principais diretrizes da AND em 2007. Programa Nacional de Segurança Cidadã (Pronasci), lançado em 2008, foi inspirado nas diretrizes da AND.
Moção em Defesa à Ampliação do Conselho Nacional para assegurar maior governança às decisões de política econômica – 2005	
Relatório sobre Desindexação da Economia – 2005	Sugestões absorvidas parcialmente pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e SEAP (Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca) em 2005.
Enunciados Estratégicos de Desenvolvimento – Brasil precisa acelerar o crescimento e desenvolver-se com equidade. Focos principais: Reforma Política, Reforma Tributária, Educação e Infraestrutura Econômica e Social – 2006.	O presidente Lula adota o crescimento com distribuição de renda como principal eixo do segundo mandato. Em janeiro de 2007, o governo lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), absorvendo as linhas gerais dos enunciados estratégicos.

PROPOSTAS E CONTRIBUIÇÕES	CONJUNTURA
Moção a favor da imediata aprovação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) – 2006.	Aprovação do Fundeb em 2006, com vigência até 2020.
Primeiro Parecer de Observação sobre as desigualdades na escolarização no Brasil, apresentado ao presidente da República e à sociedade – dezembro de 2006. O observatório já produziu três relatórios sobre As Desigualdades na Escolarização no Brasil.	O Plano de Desenvolvimento da Educação absorve recomendações do Parecer de Observação apresentado em 2006. Contribui para Suplemento da PNAD sobre Educação Profissional – 2007.
Parecer sobre Reforma Política – aprovado pelo Pleno do CDES em agosto de 2007	Seminário: Reforma Política. Junho de 2007, com mais de 200 participantes.
2º Parecer de Observação sobre as desigualdades na escolarização no Brasil, apresentado ao presidente da República e à sociedade – dezembro de 2007.	Monitoramento
Alerta dos conselheiros sobre as dificuldades de aprovação da CPMF – outubro e novembro de 2005. Problema tratado no TR do GT em maio/2007.	CPMF foi rejeitada em dezembro de 2007.
Relatório sobre Reforma Tributária.	Ministério da Fazenda comparece sistematicamente às reuniões do CDES e atende parcialmente as sugestões dos conselheiros. Emenda Constitucional da Reforma Tributária incorpora sugestões do CDES. Parecer aprovado pelo Pleno do CDES é entregue ao presidente Lula e aos presidentes da Câmara e do Senado (1º/4/2008).
Grupo de Trabalho Agenda da Infraestrutura (CDES).	Sugestões do GT são levadas em consideração pela Casa Civil. TCU (Tribunal de Contas da União) e MPU (Ministério Público da União) passam a dialogar com o CDES sobre medidas para acelerar análise de projetos de investimento. Grupo dialoga com Ministério da Defesa e Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) sobre a Política Nacional de Aviação Civil. GT promove evento no Congresso em apoio à PEC nº 285/2008, que estabelece limite mínimo de gasto com habitação de interesse social.

PROPOSTAS E CONTRIBUIÇÕES	CONJUNTURA
Parecer sobre Investimentos – Dezembro de 2009.	Foi publicado no Diário Oficial da União de 12/4/2010, o Decreto nº 7.153, que determina que a Advocacia-Geral da União (AGU) coordenará um Comitê Interministerial no Tribunal de Contas da União (CI-TCU) para representar e defender extrajudicialmente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal junto ao tribunal. A medida vai ao encontro das propostas elencadas no Parecer sobre Investimentos do CDES.
Grupo de Trabalho Bioenergia: Etanol, Bioeletricidade e Biodiesel.	Parecer sobre biocombustíveis é apresentado no Segmento Intergovernamental de Alto Nível da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis promovida pelo Governo brasileiro (20 e 21/11/2008). Parecer é incorporado como subsídio na Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar que reúne governo, empresários e trabalhadores.
Moção para o enfrentamento pelo governo brasileiro dos efeitos da crise financeira internacional (6/11/2008).	Governo adota os princípios defendidos pelo CDES de estímulo ao mercado interno para enfrentar a crise, além da adoção de outras medidas recomendadas pelo conselho.
Relatório Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional.	Trabalho inédito de análise do STN (Sistema Tributário Nacional) sob a ótica da equidade. Concluiu-se que o STN é injusto, porque penaliza mais quem ganha menos, tem baixo retorno social e não incentiva as atividades produtivas e a geração de empregos, entre outros fatores. Em 2010, o Ministério da Fazenda acelera para até 30 dias, após a solicitação, a devolução de 50% dos créditos de PIS/Pasep, Cofins e IPI para empresas exportadoras. No relatório de observação nº 1 dos Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional, o Observatório da Equidade do CDES aponta que o “sistema tributário brasileiro prejudica a competitividade dos produtos nacionais”. Entre os indicadores que aferem esta situação, estão: 1) créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/Cofins; 2) efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras.
Reforma do prédio do Ministério do Planejamento de acordo com critérios de sustentabilidade.	Ministério do Planejamento publicou portaria no DOU (Diário Oficial da União) em maio de 2010, autorizando a execução de uma PPP (Parceria Público-Privada) para realizar o projeto. Durante o Colóquio Empregos Verdes e Construções Sustentáveis do CDES, em agosto de 2009, foi apresentada a ideia de reforma dos prédios da Esplanada de acordo com critérios de construção sustentáveis.

PROPOSTAS E CONTRIBUIÇÕES	CONJUNTURA
<p>Aprovação da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ano 2010)</p>	<p>Após o período agudo da crise, os conselheiros reconhecem que o Brasil está em um novo patamar de desenvolvimento e para dar continuidade a ele é preciso adotar duas estratégias. A primeira é a "consolidação do processo de expansão equânime do emprego e da renda, com fortalecimento do mercado interno ancorado em um modo de produção, de consumo e de distribuição sustentáveis e a ampliação dos investimentos inovativos. A segunda aponta é uma inserção ativa na economia internacional". A implementação das duas estratégias depende do enfrentamento prioritários dos seguintes desafios: 1) os novos horizontes da educação; 2) desafios do Estado democrático e indutor do desenvolvimento; 3) a transição para a economia do conhecimento; 4) trabalho decente e inclusão produtiva; 5) padrão de produção para o novo ciclo de desenvolvimento; 6) o potencial da agricultura; 7) o papel das infraestruturas: transportes, energia, comunicação, água e saneamento; 8) a sustentabilidade ambiental e; 9) consolidação e ampliação das políticas sociais.</p>

Fonte: Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES (2010)

### 4.1.3 As relações entre os conselhos e outras instâncias e instrumentos

A tabela a seguir mostra as relações do Conselho Nacional de Assistência Social com outros órgãos, assim como com outros mecanismos de participação social na área da assistência social. Embora o caso não seja geral, apresenta como se dá esse relacionamento.

**Tabela 21**

NOME	COMO PODE SE RELACIONAR COM O CONSELHO
<p>Tribunal de Contas</p>	<p>Caso tenha suspeita de irregularidades em uso dos recursos previstos no plano e no orçamento, o conselho pode encaminhar uma denúncia por escrito (resolução ou parecer), juntando todas as informações para que a investigação possa ter bons resultados. A denúncia é analisada e, se verdadeira o TC pode responsabilizar administrador que a cometeu ou enviar a decisão ao Ministério Público.</p>
<p>Ministério Público</p>	<p>Por defender os direitos sociais, o Ministério Público é um parceiro dos conselhos, reconhecido no artigo 31 da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele pode acompanhar as eleições do conselho, verificar e apurar denúncias sobre mau uso de verbas públicas; garantir que os conselhos funcionem tal como previsto na lei; e pode ainda por a ação civil pública contra aqueles que violaram os interesses difusos ou coletivos, como os direitos socioassistenciais. Ele pode realizar também o inquérito civil público para verificar se determinado direito foi violado ou não.</p>

Audiência Pública	Elas são espaços importantes no processo de planejamento, pois permitem ampliar a discussão sobre os planos, o detalhamento das ações, critérios de contratação de serviços. As audiências podem ocorrer por demanda da própria população. As audiências são obrigatórias na demonstração de avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do poder executivo para cada quadrimestre.
Ação Popular	O uso desse instrumento contribui para a atuação do conselho na medida em que amplia o campo de pessoas comprometidas com o controle social.

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social (2006, p. 14-15)

## 4.2 CONFERÊNCIAS NACIONAIS<sup>52</sup>

### 4.2.1 Características

As conferências, de acordo com Moroni (2006) citado por Rocha (2009),

[...] são espaços mais amplos que os conselhos envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, têm também caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que chamamos de democracia participativa e do sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos.

Algumas conferências são regulamentadas por lei, (conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social), outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização.

Entre 1941 e 1988, foram realizadas doze conferências nacionais, todas na área de saúde (POGREBINSCHI, 2010, p. 40).

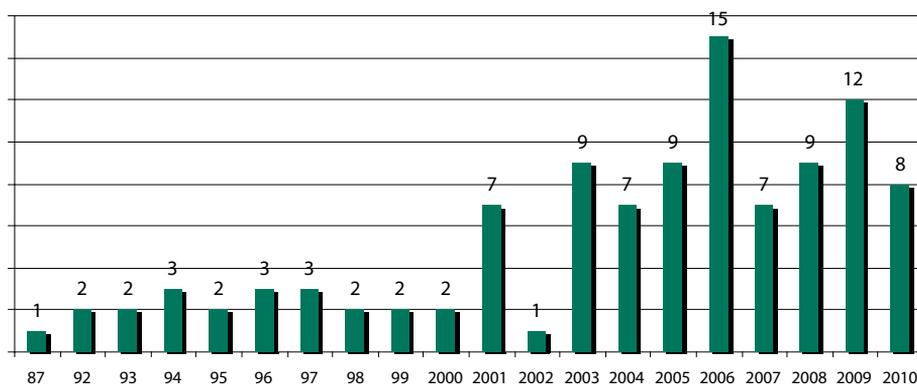
---

52 De acordo a definição de Rocha (2009).

Entre 1987 e 2009, foram realizadas 92 conferências nacionais. Dessas, oitenta foram de caráter: a) deliberativo;<sup>53</sup>

b) normativo;<sup>54</sup> e c) nacional.<sup>55,56</sup>

### Gráfico 11 – Conferências nacionais realizadas entre 1987-2010



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República (2010a)

### Tabela 21 – Conferências nacionais de políticas públicas: distribuição por temas, anos de realização e número de ocorrências

N. Temas	Conferências	Ano	Total
1	Aquicultura e Pesca	2003/2006/2009	3
2	Assistência Social	1995/1997/2001/2003/ 2005/2007/2009	7
3	Cidades	2003/2005/2007	3

53 Entendido como “a presença de atividades deliberativas (envolvendo discussão e debate) voltadas para a finalidade de formulação de diretrizes para as políticas públicas” (*idem*). Consideram-se como conferência de caráter deliberativo “aquelas conferências cuja programação previsse um período de deliberação (desdobrado o não em grupos de trabalho, comissões, eixos temáticos, painéis ou outros formatos que envolvessem debate e priorização de propostas) e a realização de uma plenária final, na qual seus resultados fossem votados e aprovados pelos participantes” (*idem*, p. 32).

54 Entendido como que produzem um documento final contendo as deliberações na forma de diretrizes para as políticas públicas (*idem*, p. 33).

55 O caráter nacional da conferência entendido como que “de fato atendia o escopo de servir de espaço para a geração de insumos voltados a formulação de políticas públicas para o país” (*idem*, p. 32).

56 Segundo Pogrebinschi (2010, p. 31).

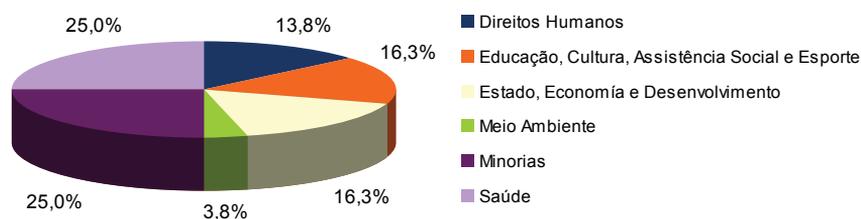
4	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994/2004	2
5	Comunicação	2009	1
6	Comunidades Brasileiras no Exterior	2008/2009	2
7	Cultura	2005	1
8	Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	2008	1
9	Direitos da Criança e do Adolescente	1997/1999/2002/2003/ 2005/2007/2009	7
10	Direitos da pessoa com Deficiência	2006/2008	2
11	Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009	2
12	Direitos Humanos	1996/1997/1998/1999/ 2000/2001/2002/2003/ 2004/2006/ 2008	11
13	Economia Solidária	2006	1
14	Educação Básica	2008	1
15	Educação Escolar Indígena	2009	1
16	Educação Profissional e Tecnológica	2006	1
17	Esporte	2004/2006	2
18	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008	1
19	Gestão de Trabalho e da Educação na Saúde	1994/2006	2
20	Juventude	2008	1
21	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	1
22	Meio Ambiente	2003/2005/2008	3
23	Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007	2
24	Povos Indígenas	2006	1
25	Promoção da Igualdade Racial	2005/2009	2
26	Saúde	1992/1996/2000/ 2003/2006	5
27	Saúde Ambiental	2009	1
28	Saúde Bucal	1993/2004	2
29	Saúde Trabalhadora	1994/2005	2
30	Saúde Indígena	1993/2004/2007	3
31	Saúde Mental	1992/2001	2
32	Segurança Alimentar e Nutricional	1994/2004/2007	3
33	Segurança Pública	2009	1
Total			80

Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 40)

Conforme revelado pela tabela, os direitos humanos são o tema recorrente de ocorrências, com onze conferências nacionais realizadas ao longo de doze anos. Em seguida, encontram-se os direitos da criança e do adolescente (sete) e a assistência social (sete) (POGREBINSCHI, 2010, p. 41).

O gráfico seguinte mostra que, de acordo com a relação de proximidade entre os temas que possuem por objeto, os grupos “saúde” e “minorias” são responsáveis por a metade das conferências realizadas (Idem, p. 43).

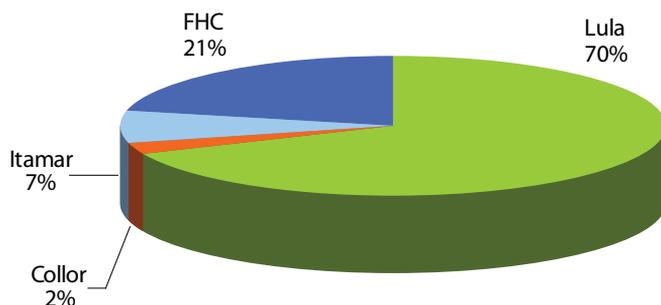
**Gráfico 12 – Conferências nacionais: distribuição por grupo temático**



Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 45)

“A partir do início do primeiro mandato do governo Lula, o processo conferencial passa a ser muito mais abrangente, pluralizando-se e abrangendo uma quantidade muito mais *express* e heterogênea de temas” (Idem, p. 44).

**Gráfico 13 – Conferências nacionais: distribuição por governo**



Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 46)

Entre 2003 e 2006, foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e 5 internacionais –, que mobilizaram cerca de 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do Poder Público nas esferas municipal, estadual e nacional. É importante notar que, do conjunto de conferências realizadas no período 2003-2006, dezesseis foram realizadas pela primeira vez (ROCHA, 2009). Se se considera até o ano 2009, o total aumenta para 55 conferências. Isso significa que, em apenas sete anos (2003-2009), foram realizadas 68,8% de todas as conferências nacionais ocorridas no Brasil em 21 anos (POGREBINSCHI, 2010, p. 45).

**Tabela 22 – Conferências nacionais inauguradas pelo Poder Executivo Federal – 2003-2006**

Nº	Conferência Nacional
1.	1ª Conferência Nacional das Cidades;
2.	1ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente;
3.	1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente;
4.	1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude
5.	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência;
6.	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa;
7.	1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres;
8.	1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
9.	1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca;
10.	1ª Conferência Brasileira sobre APL – Arranjos Produtivos Locais;
11.	1ª Conferência Nacional do Esporte;
12.	1ª Conferência Nacional da Cultura;
13.	1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas;
14.	1ª Conferência Nacional de Economia Solidária; e
15.	1º Conferencia Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República (DOS SANTOS, 2007)

“Dos 22 novos temas que passaram a ser objeto de conferência nacional ao longo dos sete anos de mandato de Lula, chama a atenção o fato de que 8 temas, ou 36,4%, tratam especificamente de questões relacionadas a minorias, distribuídas em 13 conferências” (POGREBINSCHI, 2010, p. 51).

## Número e tipo de participantes<sup>57</sup>

Considerando-se única e exclusivamente as etapas nacionais, as 34 conferências realizadas entre 2003-2006 reuniram um público total de 43.515 pessoas, que corresponde a uma média de 1.451 participantes por conferência nacional. Aquelas que contaram com maior participação foram a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a 12ª Conferência Nacional de Saúde, ambas com um público de 3 mil pessoas (ROCHA, 2009).

A participação de delegados participantes na etapa nacional nessas conferências atingiu a soma de 24.415 indivíduos (DOS SANTOS, 2007).

Mais da metade dos delegados (55,1%) participou das conferências realizadas entre 2003 e 2006 na qualidade de representantes da sociedade civil, 36,6% representavam órgãos ou instituições não governamentais e 8,3% eram observadores, representantes de órgãos do Legislativo ou de organismos internacionais. No que diz respeito à participação de representantes da sociedade civil, nas etapas nacionais, os dados coletados das conferências realizadas entre 2003 e 2006 mostraram que 38% eram oriundos de movimentos sociais; 24% de entidades sindicais de trabalhadores; 10% de entidades empresariais; 9% de organizações não governamentais; 4% de entidades profissionais; e 15% não informaram o tipo de representação (ROCHA, 2009).

Segundo Pogrebinschi (2010, p. 51),

[...] a partir de 2003 as conferências nacionais, além de mais abrangentes, tornam-se mais inclusivas, uma vez que, além de reunirem um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais tradicionalmente articulados e representados na sociedade civil (distribuídos entre ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não), passam a servir de espaço de representação para minorias culturais cujos interesses, além de anteriormente dispersos e fragmentados, não haviam ainda encontrado outros canais de participação.

---

57 As referências às conferências realizadas entre 2003 e 2006 são um extrato da investigação realizada por Rocha (2009). A análise realizada nesse trabalho utiliza algumas das informações coletadas por um questionário aplicado pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretária-Geral da Presidência da República (SGPR) aos coordenadores das conferências nacionais, lotados em ministérios e/ou conselhos nacionais no final de 2006, cujos resultados foram sistematizados e analisados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O universo da pesquisa abrangeu 34 das 38 conferências nacionais realizadas no período de 2003 a 2006.

## Eleição de delegados

Entre 2003 e 2006, a esmagadora maioria dos delegados (88%) foi eleita nas conferências intermediárias<sup>58</sup> e 12% deles foram definidos como delegados natos, isto é, aqueles que participam da conferência sem precisar ser eleito, pois ocupa algum cargo ou função que lhe outorga o direito de ser delegado, independente de ter sido indicado/eleito em conferências/etapas intermediárias.

O principal critério considerado para definir a quantidade de delegados estaduais para participar das conferências nacionais foi o populacional, isto é, quanto maior um determinado estado, maior o número de delegados que participariam das instâncias nacionais das conferências, sendo que 21 conferências consideraram este critério. As questões de gêneros e de raça/etnia para a definição dos quantitativos de participantes por unidade da Federação, que, se consideradas, poderiam tornar estes espaços mais inclusivos e equânimes, foram utilizadas por apenas 1/6 e 1/3 das 34 conferências pesquisadas, respectivamente (ROCHA, 2009).

Em geral, os conselhos estabelecem os participantes ou dos critérios para escolha de delegados, convidados e observadores das conferências. Por exemplo, uma Resolução do CNAS (art. 6 do anexo da Resolução n.º 106, de 12/11/2009) estabelece que sejam participantes da VII Conferência Nacional da Assistência Social: a) os delegados, com direito a voz e a voto, em número de 1.420; b) os convidados do CNAS com direito a voz, em número de 280; c) os observadores com direito a voz, em número de 200; c) os colaboradores com direito a voz (conferencistas, relatores, expositores de oficinas, expositores de estandes, grupo de mobilização, equipe de apoio e outros). Por sua parte, são delegados, considerando a paridade na representação (art. 7 do anexo): a) natos: os conselheiros do CNAS, titulares e suplentes, em número de 36; b) representantes da esfera municipal, estadual e distrital, eleitos nas conferências estaduais e do Distrito Federal, em número de 1.296; c) representantes da esfera federal, indicados pelo Governo Federal e pelo CNAS, em número de 88.

No caso da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conanda definiu o número mínimo de 45 delegados por estado/

---

58 As etapas intermediárias ocorreram em 31 das 34 conferências pesquisadas. Isto é, para o universo das 34 conferências pesquisadas, foram realizadas 698 conferências estaduais, 26.393 municipais e 1.427 utilizaram outros recortes espaciais regionais.

Distrito Federal, que devem ser eleitos na conferência estadual/distrital, assim distribuídos: quatro conselheiros estaduais dos direitos da criança e do adolescente, garantindo a paridade; seis conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente garantindo a paridade, sendo de municípios diferentes, incluindo a capital; seis conselheiros tutelares de municípios diferentes, incluindo a capital; quatro representantes de órgãos estaduais ou municipais de políticas de atendimento de criança e adolescente; dois representantes de conselhos setoriais municipais, a partir de sua atuação na área da criança e do adolescente; dois representantes do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; dois representantes de universidades, desde que vinculados aos núcleos de extensão, estudos e pesquisas sobre violência, criança e adolescente; dez adolescentes, garantindo a diversidade de idade, raça, gênero, deficiência, em situação de rua, em conflito com a lei, em abrigo, dentre outros; um promotor de Justiça da Infância e Juventude; um defensor público da Infância e Juventude da Defensoria Pública Estadual; um juiz titular da Infância e Juventude do Estado; um delegado titular da Delegacia Especializada de Criança e Adolescência de Proteção ou Apuração de Ato Infracional; um parlamentar estadual/distrital da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente ou, na ausência, um representante da Comissão de Direitos Humanos; quatro representantes de conselhos setoriais estaduais (educação, saúde, assistência social e o quarto será definido pelo conselho estadual, a partir de sua atuação na área da criança e do adolescente). As vagas acrescidas pelos critérios adotados serão destinadas aos conselheiros municipais de direitos da criança e do adolescente e deverão obedecer à paridade. Os estados e municípios devem contemplar, em sua delegação, a diversidade quanto à raça, ao gênero, à orientação sexual, a pessoas com deficiência e à etnia (tais como indígenas, quilombolas e ciganos). Os delegados na 8ª Conferência Nacional terão direito a voz e voto e deverão ser eleitos nas conferências estaduais/distrital. Os conselheiros do Conanda, titulares e suplentes, os representantes de conselhos nacionais setoriais e os representantes de órgãos nacionais, indicados pelo Conanda e representantes do Fórum Nacional DCA são delegados natos à 8ª Conferência Nacional, com direito a voz e voto.<sup>59</sup>

Por outra parte, o Regimento da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa estabelece que, para a organização e desenvolvimento de suas

---

59 Fonte: Orientações 8ª Conferência Nacional. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/publicacoes/8a-conferencia-da-crianca-e-adolescente-orientacoes/?searchterm=None>>.

atividades, a conferência contará com um Grupo de Trabalho Nacional (que tem sua composição definida em resolução do CNDI) e uma Secretaria-Executiva sob a coordenação do CNDI (sua composição é definida em resolução do Subsecretário de Direitos Humanos). A conferência ocorrerá em duas etapas, uma necessariamente em âmbito estadual e no Distrito Federal e outra em nível nacional. Os grupos e a plenária final serão coordenados por pessoas indicadas pelo Grupo de Trabalho Nacional. O conjunto de delegados(as) à conferência nacional, em todas as etapas, deve ter a seguinte composição: a) representantes da sociedade civil: 60%; b) membros do setor público: 40%. De acordo com o regimento, serão delegados (as) à conferência: a) os (as) eleitos (as) nas conferências estaduais, de acordo com parâmetros definidos por regimento; b) os conselheiros titulares do CNDI e na sua ausência os respectivos suplentes; c) os representantes do setor público de âmbito federal. O critério básico para definição do número de delegados (as) por unidade federada é de um para cada 40 mil habitantes com idade superior a sessenta anos segundo o IBGE, Diretoria de Pesquisas, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003, respeitado o limite mínimo de cinco delegados e um máximo de sessenta delegados por unidade da Federação.<sup>60</sup>

A 13ª Conferência Nacional de Saúde que foi convocada pelo Decreto Presidencial de 10 de maio de 2007, com o objetivo de avaliar a situação da saúde, de acordo com os princípios e as diretrizes do SUS, em seu regimento, estabelece que a conferência seja realizada em três etapas – municipal, estadual e do Distrito Federal e nacional. Os delegados que participarão da Etapa Municipal da 13ª CNS serão eleitos sob a coordenação do respectivo conselho de saúde, de acordo com a organização social, política e administrativa de cada município. Os delegados que participarão da Etapa Estadual serão eleitos dentre os participantes das etapas municipais e os que participarão da Etapa Nacional serão eleitos dentre os participantes das etapas estaduais e do Distrito Federal. Os conselheiros de Saúde, titulares e suplentes, são delegados natos para participarem das etapas da 13ª Conferência Nacional de Saúde. A função de coordenador-geral será exercida pelo presidente do Conselho Nacional de Saúde. A Comissão Organizadora da 13ª CNS é composta de 23 membros assim distribuídos: a) dezesseis conselheiros do CNS, sendo oito

---

60 Fonte: Regimento da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa Da Pessoa Idosa”. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/cndi/i\\_conferencia\\_idoso.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/cndi/i_conferencia_idoso.htm)>.

representantes indicados pelos usuários, quatro representantes indicados pelos profissionais de saúde e quatro representantes indicados pelos gestores e prestadores de serviços de saúde; b) dois representantes do Ministério da Saúde indicados pelo ministro de Estado da Saúde; c) cinco convidados, sendo um representante da comunidade científica, um representante da Coordenação da Plenária Nacional dos Conselhos de Saúde, um representante das entidades representativas dos municípios, um representante da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde (Ampasa) e um representante do Comitê do Fórum Social Mundial de Saúde (FSMS). Serão delegados na conferência os eleitos na Etapa Estadual e no Distrito Federal, da 13ª CNS, de acordo com os seguintes critérios: a) o número dos delegados eleitos será calculado com base populacional e terá tamanho proporcional, com relação às demais UF, no total de delegados da 13ª CNS; b) cada UF terá, no mínimo, dezesseis delegados, de tal forma que todos os segmentos estejam representados – gestores, prestadores de serviços de saúde, profissionais de saúde e usuários (anexo 1); c) o número final de delegados por UF deverá ser múltiplo de quatro, para dar cumprimento ao previsto com o regimento; d) delegados eleitos por entidades e instituições de abrangência nacional, no total de 10%; e) delegados natos do Conselho Nacional de Saúde, no total de 5%.<sup>61</sup>

### A determinação de conteúdos das conferências

Cabe destacar que, em geral, a Comissão Organizadora de cada conferência é coordenada pelo respectivo conselho que, de fato, tem competências muito abrangentes no que diz respeito à preparação dos conteúdos da conferência e na determinação dos participantes. No caso da VII Conferência Nacional de Assistência Social (2009), por exemplo, as competências da comissão<sup>62</sup> incluíram propor e encaminhar para aprovação do colegiado,

---

61 Fonte: Regimento da 13ª Conferência Nacional de Saúde. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/web\\_13confere/Regimento.pdf](http://conselho.saude.gov.br/web_13confere/Regimento.pdf)>.

62 A VII Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada pela Portaria Conjunta MDS/CNAS nº 1, de 4 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União em 5 de setembro de 2008, com objetivo de avaliar a situação atual da Assistência Social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento (<<http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional>>).

De acordo com a portaria se forma uma **comissão** organizadora, coordenada pela presidente e pelo vice-presidente do CNAS, com composição paritária dos representantes do governo e da sociedade civil, a ser definida em resolução do CNAS, para a organização da VII Conferência.

critérios de definição do número de delegados, regulamento, regimento interno, metodologia, divulgação, organização, composição bem como materiais a serem utilizados durante a VII Conferência Nacional; orientar e acompanhar a realização e resultados das conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social; preparar e acompanhar a operacionalização da VII Conferência Nacional.

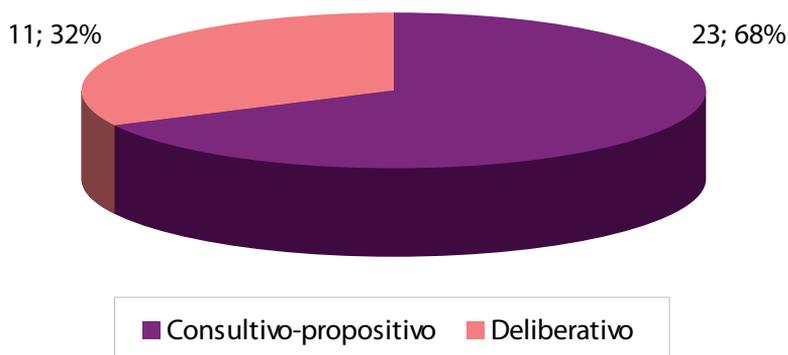
O Objetivo da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi analisar, definir e deliberar as diretrizes da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com vistas à elaboração do Plano Decenal. Enquanto o processo de conferência ocorre nos âmbitos municipais, estaduais e distrital; no âmbito nacional, observa-se que:

- a.** o Conanda e a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República coordena um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a responsabilidade de assessorar a Comissão Organizadora da 8ª Conferência e elaborar uma proposta de Plano Decenal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente (de maio de 2009 a julho de 2010);
- b.** o Grupo de Trabalho Interministerial realiza um mapeamento das diretrizes nacionais da política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente vigentes nos vários ministérios do Governo Federal (de maio a agosto de 2009);
- c.** a Comissão Organizadora da 8ª Conferência, com apoio da equipe técnica do Grupo Interministerial, consolida as propostas de diretrizes aprovadas nas conferências estaduais e distrital (de setembro a 30 de outubro de 2009);
- d.** de posse do mapeamento e da consolidação das propostas encaminhadas pelas conferências estaduais/distrital, a Comissão Organizadora da 8ª Conferência, juntamente com o GTI, elabora o documento: “Teses sobre Diretrizes da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente”;
- e.** uma vez concluído o documento de teses, o mesmo será encaminhado por meio eletrônico a todos os conselhos estaduais/distrital e delegados(as) eleitos(as) para a 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como será disponibilizado durante a realização da 8ª Conferência;

- f. as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, constantes do documento de Teses, são votadas na 8ª Conferência.<sup>63</sup>

### Natureza das decisões da conferência

**Gráfico 14 – Natureza das decisões Conferência entre 2003-2006**



Fonte: elaboração própria (decisões totais: 34)

A natureza consultivo-propositiva das conferências realizadas entre 2003-2006 é a predominante: 23 conferências definiram suas decisões como sendo consultivas e/ou propositivas. Isto é, a partir do debate interno são construídas propostas, que não têm a força de uma deliberação, mas são indicativas dos anseios e das reivindicações de seus participantes. Apenas onze conferências definiram suas decisões como deliberativas, as quais, por definição, deveriam ser recebidas/encaminhadas pelos governos com a força de lei/decisão a ser implementada. Nesse caso, a não consideração das deliberações deveria envolver negociações ou explicações convincentes sobre tal impossibilidade com a outra parte interessada. No entanto, em geral, a natureza das decisões de uma conferência, ou ainda seria mais adequado chamar de “a força de suas decisões”, está diretamente relacionada ao seu grau de institucionalização do ponto de vista da existência de legislação que respalda (obriga) a sua realização. Assim, as deliberações de

63 Fonte: Orientações 8ª Conferência Nacional. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/publicacoes/8a-conferencia-da-crianca-e-adolescente-orientacoes/?searchterm=None>>.

conferências de políticas públicas constitucionais, como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e de assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação.

A institucionalização das conferências é um expediente da maior importância no âmbito da esfera pública federal, pois sua previsão autoriza a alocação de recursos no Orçamento Geral da União (OGU), viabilizando financeiramente a sua realização. Entretanto, do conjunto de 34 conferências pesquisadas, vinte (cerca de 60%) não contavam ainda com qualquer instrumento legal que garantisse a sua continuidade, independente das mudanças governamentais (ROCHA, 2009).

### 4.2.2 Resultados

Avritzer (2009, p.46) reconhece que “as conferências nacionais tiveram diversos papéis relevantes, entre os quais vale a pena destacar: a criação de uma agenda da sociedade civil em áreas importantes de políticas públicas. As diferentes agendas da sociedade civil no Brasil, até o governo Lula, eram agendas basicamente locais”. Salienta, assim mesmo que as conferências variam de acordo com a tradição de participação da sociedade civil em uma área específica (Idem, p. 48).

Quanto ao conteúdo das deliberações, as convenções aprovaram um total de 5.684 resoluções, sendo que 23% relativas à área de saúde, 14% à área de educação, 8% a temas de emprego e renda; e 7% a direitos humanos, entre outras. Do total de resoluções aprovadas, 77,1% referiam-se a temas de competência do Governo Federal. E, do total de resoluções aprovadas cujo objeto ainda não constava do Plano Plurianual, 56% foram objeto de encaminhamentos no sentido de virem a ser integradas a essa peça do planejamento federal (DOS SANTOS, 2007).

Diversas propostas debatidas em conferências já resultaram em projetos de lei, decretos ou até planos nacionais que traçam diretrizes para políticas setoriais. Também saíram de conferências nacionais o Plano Nacional de Promoção de Igualdade Racial (Planapir), que indica metas para a superação do racismo, o Plano Nacional de Habitação e a criação do Conselho de Cidades, que facilitou a aplicação do Estatuto das Cidades nos municípios, entre outros. (SOUZA RAMOS, 2010).

A pesquisa coordenada por Pogrebinschi (2010) sobre setenta conferência nacional (compreendidas entre 1988 e 2008) identificou 1.937 diretrizes que indicassem e demandassem tratamento Legislativo. Por outra parte, num primeiro momento, verificou, dentre todas as proposições legislativas introduzidas no Congresso de 1989 a 2009, quais estão correlacionadas com as resoluções constantes das conferências nacionais. Num segundo momento, identificou e classificou todas as proposições legislativas que receberam trâmite no Congresso Nacional no período de um ano (doze meses) imediatamente subsequente à realização de cada uma das setenta conferências. Aplicou sobre as proposições dois filtros, o de pertinência temática e o qualitativo. Com o filtro qualitativo, foram classificados 566 projetos de lei ordinária e complementar e 46 projetos de emenda à Constituição, além de 51 leis ordinárias e complementares e uma emenda constitucional (Idem, p. 37), que se referiam direta e inequivocamente às diretrizes das conferências (p. 39). Os resultados são expostos em as tabelas seguintes.

**Tabela 23 – Projetos de lei e propostas de emenda a Constituição: Filtro qualitativo x produção total do Congresso Nacional**

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação	566 (4.3%)	46 (12.5%)	612 (4.5%)
Produção legislativa não resultante das diretrizes das conferências	12679 (95.7%)	323 (87.5%)	13002 (95.5%)
Produção legislativa do Congresso	13245 (100%)	369 (100%)	13614 (100%)

Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 69)

Segundo a tabela seguinte, foram aprovadas 51 leis (1,2%) e uma (1,8%) emenda constitucional diretamente relacionadas com as diretrizes, totalizando 52 (1,2%) de diplomas legais derivados do mundo participativo (Idem, p. 68).

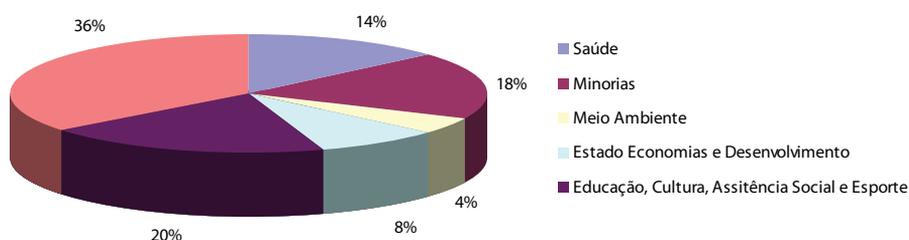
Os gráficos a seguir contêm um primeiro conjunto de informações acerca das áreas temáticas abarcadas pelas proposições sob exame. Ao contrário da análise anterior há dupla contagem nos casos dos projetos e das leis, isso se devendo ao fato de caberem diversas proposições em mais de um grupo temático (Idem, p. 70).

**Tabela 24 – Leis emendas constitucionais: filtro qualitativo x total da produção do Congresso Nacional**

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação	51 (1.2%)	1 (1.8%)	52 (1.2%)
Produção legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4271 (98.8%)	56 (98.2%)	4327 (98.8%)
Produção legislativa do Congresso	4322 (100%)	57 (100%)	4379 (100%)

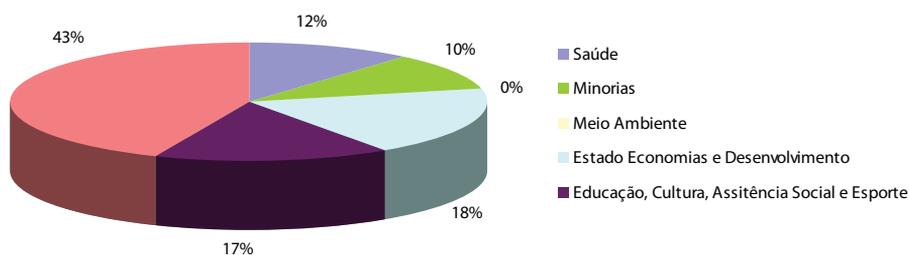
Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 69)

**Gráfico 15 – Projetos de lei por grupos temáticos (filtro qualitativo)**



Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 74)

**Gráfico 16 – Leis e emendas constitucionais por grupos temáticos (filtro qualitativo)**

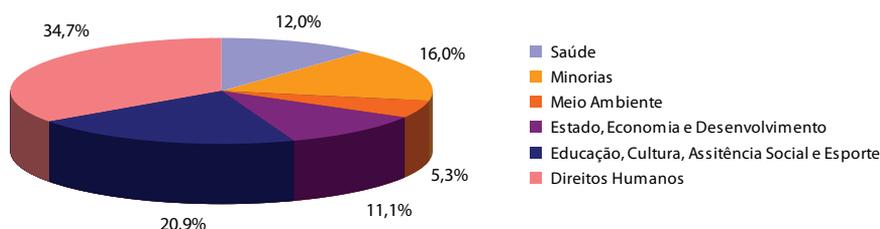


Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 74)

A suposição de Pogrebinschi (2010, p. 77) é que a pertinência temática não é casual e é verdadeira e, portanto, “no Brasil existe um reforço das instituições representativas a partir das práticas participativas e dos processos deliberativos”. Os dados “sugerem, ademais, haver uma afinidade entre o quadro político emergente com a vitória do PT nas eleições presidenciais e o crescimento da produção legislativa ‘acionada’ pelas diretrizes das conferências”.

A análise com proximidade temporal, segundo se observa a seguir, não descarta a hipótese mais geral da pesquisa: 12,5% dos projetos de lei introduzidos no Congresso no período de um ano depois de concluída a conferência mostraram possuir pertinência temática com pelo menos uma de suas resoluções. Esse valor sobe para 15,7% das PECs, perfazendo um total de 232 (12,6%) das iniciativas (Idem, p. 79). Por outra parte, quinze leis relacionadas às resoluções e diretrizes de conferências foram aprovadas e sancionadas em um período de um ano após sua realização e publicação de suas deliberações (Idem, p. 80).

**Gráfico 17 – Projetos de lei e emendas por grupos temáticos com limite de um ano**

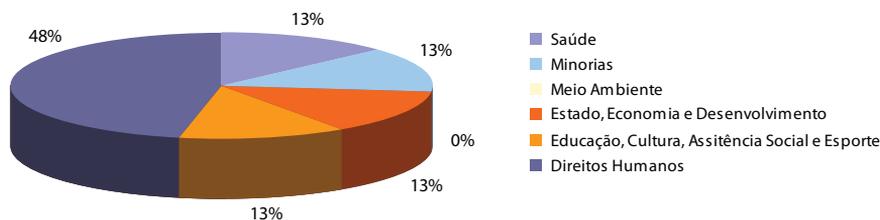


Fonte: Pogrebinschi (2010, p. 82).

A pesquisa conclui que:

No que tange especificamente aos impactos das conferências nacionais de políticas públicas sobre a atividade legislativa no Brasil, pode-se constatar que estamos diante de fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. Não apenas as conferências tem influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o tem feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que diversas proposições aprovadas, além de emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas das diversas conferências.

**Gráfico 18 – Leis e emendas constitucionais por grupos temáticos com limite de um ano**



Fonte: Pogrebinski (2010, p. 82)

## 4.3 ESPAÇOS NÃO INSTITUCIONALIZADOS

### 4.3.1 Mesas de diálogo com os movimentos sociais

Segundo Lambertucci (2009, p. 78),

[...] as mesas de diálogo foram introduzidas pelo governo Lula como metodologia de prevenção e de resolução de conflito. São grupos de trabalho compostos por membros de governo federal e por membros das entidades representantes dos interesses em questão. Esses grupos de trabalho podem ter composição paritária ou mesmo ter maioria de representantes da sociedade civil. Eles se reúnem quantas vezes forem necessárias até encontrar uma solução satisfatória para as partes.

As Mesas são coordenadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Entre os resultados, se reportam os seguintes:

- Política do Salário Mínimo.
- Política da Agricultura Familiar.
- Compromisso Nacional para aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar (junho 2009).

Os termos desse último acordo foram construídos ao longo de dezesete reuniões de trabalho de uma “Mesa de Diálogo para aperfeiçoar as

Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar”, instalada em julho de 2008 com representantes de empresários, trabalhadores e Governo Federal. O Compromisso firmado entre as partes é a base para viabilizar um conjunto de ações governamentais e não governamentais para aperfeiçoar as condições de trabalho. A adesão das empresas sucroalcooleiras ao compromisso tem caráter voluntário. As políticas públicas estabelecidas no compromisso nacional prevêm o aperfeiçoamento das condições relativas aos equipamentos de proteção individual utilizados pelos trabalhadores, aos serviços de intermediação e qualificação oferecidos pelo Sistema Público de Emprego, a escolaridade e qualificação e as ações e serviços direcionados a regiões de menos desenvolvimento relativo e de emigração (LAMBERTUCCI, 2009, p. 79). O compromisso tem um prazo de vigência de dois anos, podendo ser prorrogado com a concordância de todas as partes (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, s.d.).

#### **4.3.2 Reuniões com os movimentos sociais**

Especialmente na Secretaria-Geral da Presidência da República, foi adotado como outro instrumento de diálogo social, reuniões com representantes das entidades sociais para a recepção e encaminhamento das pautas de reivindicações da sociedade aos órgãos específicos, o monitoramento das respostas das pautas e o retorno aos movimentos sobre o tratamento dado a cada ponto reivindicado. “Esse procedimento vem sendo utilizado nos processos de negociação com os movimentos sociais da cidade e do campo e vem se confirmando como um importante e eficiente instrumento de prevenção ao surgimento de impasses e de resolução de conflitos entre os movimentos e o governo” (LAMBERTUCCI, 2009, p. 80).

#### **4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO FEDERAL**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, veio regulamentar os arts. 163 e 169 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo normas cujo objetivo precípua era a transparência e a responsabilidade no trato e gestão da coisa pública. Trata-se de um corpo legal de abrangência ampla: abarca as ações dos poderes executivos e legislativos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além do Poder Judiciário e tribunais de contas. Regulamenta,

inclusive, a gestão das respectivas autarquias, fundações, fundos e empresas de capital misto.

A LRF, em seu art. 67, além de prever a criação de conselhos de gestão fiscal, determina que eles sejam integrados por representantes de todos os poderes do Estado, além de contar com a presença do Ministério Público e entidades representativas da sociedade, cuja tarefa é promover uma contínua avaliação da gestão fiscal. Os conselhos de gestão fiscal, segundo a própria definição normativa, buscarão cumprir suas metas através da disseminação de técnicas mais eficientes na relação receita-despesa públicas e na adoção de regras de padronização de relatórios, das prestações de contas e demonstrativos. Os conselhos promoverão, também, a divulgação de estudos e diagnósticos a respeito da gestão fiscal (ALMEIDA DE MORAES, 2003).

A lei em seu artigo 48 considera como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, os orçamentos, as leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório da Gestão Fiscal, inclusive, determinando que todos esses documentos sejam feitos em versões simplificadas, ou seja, de acesso a todo o cidadão.<sup>64</sup>

Também no que se refere a dar conhecimento ao cidadão sobre os atos praticados pelos gestores públicos, a fim de que possam desenvolver mecanismos de participação política, a Lei de Responsabilidade Fiscal consagrou outros instrumentos de divulgação de informações, quais sejam:

- A realização de **audiências públicas**, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.<sup>65</sup>
- As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo

---

64 "Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos."

65 "Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento."

e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49).<sup>66</sup>

Tendo em vista todas essas inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de dar pleno conhecimento ao cidadão do que vem sendo feito com o dinheiro público, a partir de então, todos os membros da sociedade que queiram participar do processo político, passaram a dispor de meios mais efetivos para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos administradores e gestores públicos. (FERNANDES, 2006).

Apesar desses avanços formais, inexistia ainda, na esfera federal, qualquer disposição legal ou regulamentar que assegure aos cidadãos, por meio de participação direta, a possibilidade de interagirem com o Poder Público durante a fase de elaboração e discussão do Orçamento Geral da União (DOS SANTOS, 2004).

Visando criar condições para que seja ampliada a participação social no orçamento federal, foi editado, em 1º de março de 2007, pelo Presidente Lula, Decreto instituindo um grupo de trabalho (GT) no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta para disciplinar e tornar efetiva a participação social no acompanhamento da elaboração e da execução tanto do plano plurianual, quanto da LDO e do próprio orçamento.<sup>67</sup> Conforme a Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que definiu a sua composição, além de representantes da Secretária-Geral da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa

---

66 “Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscais e da seguridade social e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.”

67 Moroni (2009, p. 129-131) destaca que um dos acordos feitos em 2003 entre a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) e um conjunto de redes e fóruns que constituem a Inter-redes com a Secretaria Geral da Presidência durante o processo de consulta para a construção do Plano Plurianual 2004-2007 foi a formação de grupo de trabalho paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA 2004-2007.

Civil da Presidência da República, compõem o Grupo de Trabalho representantes da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – Abong, da Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese e do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – Gife. (DOS SANTOS, 2007).

Pelo decreto presidencial, o GT tinha um prazo de seis meses para apresentar seu relatório de trabalho, que foi prorrogado por mais três meses. Nesse período, o GT teve vinte reuniões. Segundo Moroni (2009, p. 132),

[...] os trabalhos do GT foram interrompidos em 11 de julho de 2008 a pedido do governo, sob o argumento da necessidade de tomar decisão sobre dois itens: vinculação do fórum permanente de acompanhamento do processo orçamentário e a representação do setor empresarial no referido fórum. Até o mês de junho de 2009 não houve retorno nenhum sobre a retomada dos trabalhos. As organizações representantes da sociedade civil em esse momento estavam construindo um consenso sobre a saída em bloco do GT.

## **5. MODELOS DA PS NAS AUTARQUIAS ESPECIAIS (Agências Reguladoras) E NAS OUTRAS AUTARQUIAS (Universitárias e Regionais)**

As autarquias especiais são autarquias que, pela natureza dos serviços que prestam, são dotadas em seu ato constitutivo de poderes especiais e mais abrangentes que aqueles conferidos as autarquias comuns (JUNIOR, 2010). As agências reguladoras são uma espécie ainda mais restrita das autarquias especiais (Idem). O modelo de agências reguladoras autônomas foi adotado no contexto da reforma do Estado na década de 1990. Elas atualmente são a principal categoria das autarquias especiais, de acordo a vários especialistas.

Na qualidade de autarquias públicas federais de caráter especial, as agências reguladoras dispõem de maior independência em relação ao núcleo do governo do que outras entidades da Administração Pública indireta.<sup>68</sup>

---

68 Junior (2010) assinala que “cada Autarquia Especial tem uma característica, nem as Agências Reguladoras Federais são idênticas entre si. Algumas, além das prerrogativas previstas em Lei, fazem jus a outras em virtude da celebração de contrato de gestão, por exemplo, Anvisa e ANS”.

A primeira agência reguladora foi criada no final de 1996 (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, setor elétrico) e seguiu o formato consagrado na experiência internacional: autonomia decisória e financeira, mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do chefe do Executivo. Os demais projetos incorporaram tal modelo já em sua proposta inicial (PACHECO, 2006). Dispõem de diretorias colegiadas que são nomeadas pelo presidente da República após indicação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado Federal (JUNIOR, 2010).

Desde 1996, foram criadas dez agências reguladoras federais: energia elétrica (1996), telecomunicações (1997), petróleo e gás natural (1997), vigilância sanitária (1999), saúde suplementar (2000), águas (2000), transportes terrestres (2001), transportes aquaviários (2001), cinema e audiovisual (2001) e aviação civil (2005) (COSTA, 2009).

Segundo Costa (2009), há quem considere que as agências reguladoras constituem um modelo híbrido por desempenharem funções típicas do Poder Executivo (concessão e fiscalização), do Legislativo (regras e procedimentos) e do Judiciário (julgamentos e punições).

Essa combinação de relativa independência e considerável poder em suas áreas de atuação torna imprescindíveis a transparência e a prestação de contas, por meio de sessões deliberativas abertas ao público, consultas públicas para colher críticas e sugestões da sociedade, audiências públicas para manifestação ampla de interesses em casos polêmicos, funcionamento adequado das ouvidorias, divulgação de relatórios na internet, etc.

O Projeto de Lei nº 3.337/2004 promete avanços importantes nesse sentido. Ele introduz o contrato de gestão para todas as agências,<sup>69</sup> a ser supervisionado pelo ministro setorial, e condiciona o repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas administrativas e de desempenho pré-estabelecidas. Cria a figura do ouvidor independente em cada agência, e disciplina o acompanhamento das consultas públicas realizadas pela agência

---

69 Contudo, nas discussões do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.337/2004, o temor de que o contrato de gestão pudesse ser usado como “instrumento para impor a vontade do governo sobre a agência, dado que as punições poderiam concebermente envolver ações como demissões de conselheiros e reduções do orçamento” acabou levando à substituição do instituto do contrato de gestão pelo Plano Estratégico de Trabalho e pelo Plano de Gestão e Desempenho. Esse último tem a mesma finalidade do contrato de gestão, devendo integrar a prestação de contas da agência. Porém será aprovado pelo Conselho Diretor da Agência, e não pelo ministro da área, como é o caso do contrato de gestão (COSTA, 2009).

por até três representantes de associações de usuários, com despesas custeadas pela agência, estendendo a todas as agências os mecanismos de decisão colegiada e de consulta pública.

Segundo a Exposição de Motivos do Projeto de Lei – EM nº 12, Casa Civil-PR (citado por PACHECO, 2006), a ouvidoria, a obrigatoriedade de consulta pública com a participação financiada de representantes de usuários, a obrigatoriedade de envio de relatórios ao Congresso e ao ministério setorial e o contrato de gestão vêm sendo anunciados pelo governo como mecanismos mais eficientes de controle social. Além disso, o PL confere estabilidade aos dirigentes durante a vigência de seus mandatos de quatro anos, deixando a cada novo presidente da República a faculdade de nomear novos dirigentes, no período compreendido entre o 7º e o 18º mês de mandato.

O projeto de lei foi incluído como prioridade do governo no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início de 2007. Apesar do avanço nos entendimentos entre todos os setores envolvidos acerca do substitutivo, que vem sendo discutido pelo relator com a maior gama possível de interessados e conta com apoio de partidos da base e da oposição, até o ano 2009 o projeto ainda não havia sido pautado para votação no Plenário da Câmara dos Deputados (COSTA, 2009).

Entretanto, é possível conseguir os mecanismos de participação social seguintes.

## **5.1 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS** **(Agências reguladora em geral)**

No modelo da agência reguladora, nem o presidente, nem o Congresso, podem rever as decisões do órgão regulador dotado de autonomia decisória. A única revisão possível é a judicial. Assim sendo, o processo decisório sobre o conteúdo da regulação setorial formulado pelas agências autônomas passou a ter como garantia de seu controle democrático, para além da revisão judicial (possível, porém limitada), essencialmente os mecanismos de consultas públicas e audiências públicas introduzidos no novo modelo (MATTOS, 2004), assim como os instrumentos processuais não jurisdicionais e jurisdicionais de controle social, especialmente os esculpido pelo ordenamento jurídico constitucional, a fim de resguardar os princípios inerentes à prestação estatal (outorgada à iniciativa privada) de interesse público e, conseqüentemente, os direitos fundamentais do usuário (SOUZA LEHFELD; LÉPORE, s.d.).

Em geral, os preceitos constitucionais de proteção dos direitos fundamentais do cidadão (direito de informação e de petição; plebiscito; referendo; ação popular; mandado de segurança; *habeas data* e ação civil pública) estão à disposição da cidadania em relação às agências reguladoras (SOUZA LEHFELD; LÉPORE, 2010).

No que toca ao **direito de informação**, por exemplo, o Decreto nº 2.335/1997 estabelece, no art.16, I, que, na ação fiscalizadora, a Aneel deverá instruir os agentes e consumidores quanto às suas obrigações contratuais e regulamentares. No setor de telecomunicações, o acesso à informação adequada sobre as condições de prestação do serviço público, inclusive tarifas e preços (Lei nº 9.472/1997, art. 3º, IV), constitui direito do usuário.

A legislação que trata da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) também é expressa quanto ao **direito de reclamação** (Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997, art. 69). Nesse aspecto, a Aneel tem competência para dirimir conflitos entre consumidores e concessionárias, inclusive com a oitiva dos envolvidos (Decreto nº 2.335/1997, art. 18, I). Para o processamento das reclamações dos usuários, as agências contam com uma **ouvidoria** que, na maioria dos casos, é acionada pelo telefone, pelo número de ligação gratuita. Como o público nacional ainda não incorporou a ideia das agências reguladoras, o serviço não tem sido utilizado suficientemente (BEZERRA DE MENEZES, 2005).

A **ação popular** apresenta-se como evidente instrumento de participação da população na gestão das agências reguladoras. Tal possibilidade decorre de seu objeto (ato ilegal e lesivo ao patrimônio público) e da própria amplitude do rol de pessoas previsto no art. 1º da Lei nº 4.717/1965, que certamente inclui as agências, autarquias de regime especial, como sujeitos passivos da referida ação (SOUZA LEHFELD; LÉPORE, 2010.).

### a) Consultas públicas

No caso do mecanismo de consulta pública, as partes afetadas pela regulação têm condições de argumentar sobre o sentido das normas a serem editadas expressando os seus interesses. Dessa forma, por meio da consulta pública, as partes podem influir na definição do conteúdo da regulação. Porém, tal influência se dá segundo regras procedimentais definidas que são passíveis de controle (MATTOS, 2004).

A Lei nº 9.472/1997, que criou a Anatel, dispõe, no art. 42, que **os atos normativos serão submetidos à consulta pública**, formalizada após

publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões ser objeto de exame (BEZERRA DE MENEZES, 2005).

Na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), as consultas públicas permitem que a sociedade manifeste-se e contribua para a definição dos atos regulatórios da vigilância sanitária e que a agência obtenha informações atualizadas sobre as necessidades sociais. Disponíveis no sítio da agência, as consultas públicas são divulgadas a imprensa e aos movimentos sociais e setores interessados, de forma que a discussão torne-se pública. Esses são os primeiros passos no processo de regulamentação (BACELAR E MARTINS, 2009, p. 9).

Em geral, situações de urgência e regulamentos de conteúdo meramente administrativo dispensam a realização de consulta pública. Nos demais casos, as propostas de atos normativos devem ser submetidas a um período mínimo de trinta dias de consulta a sociedade. Sempre que necessário, esse prazo poderá ser prorrogado e nos casos de maior complexidade ou repercussão internacional deve ser no mínimo sessenta ou noventa dias (Anvisa, 2008, p. 26).<sup>70</sup>

## **b) Audiências públicas**

A audiência pública também constitui um mecanismo de participação pública no controle da execução das políticas públicas definidas para o setor pela agência, bem como na resolução de conflitos. As partes interessadas em determinado processo administrativo instaurado em função de denúncia ou em determinado conflito que esteja sendo dirimido no âmbito do órgão regulador podem e devem ser ouvidas, possibilitando, assim, que seus argumentos sejam levados em conta na decisão a ser tomada (MATTOS, 2004).

---

70 Anvisa, como se apreciará, tem um amplo repertório de mecanismos de participação. A elaboração da Agenda Regulatória, por exemplo, concede à sociedade a oportunidade de opinar e contribuir na definição de pauta de decisões estratégicas. “Considera-se que quanto mais clara e consistente a definição de Agenda Regulatória, maior a chance de que a agência reguladora possa ser efetivamente responsabilizada pelo poder político e pelos cidadãos. Isso terminará por aumentar a transparência e a credibilidade do sistema regulatório e do governo perante a sociedade, retroalimentando a política regulatória e ampliando sua eficácia” (ANVISA, 2008, p. xii). A governança regulatória é uma importante preocupação para a atuação institucional. Ela é entendida “como o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos que interferem ou refletem a maneira como a Anvisa será dirigida, administrada ou controlada. O termo inclui também o estudo sobre as relações entre os diversos atores envolvidos, os *stakeholders*, e os objetivos pelos quais a instituição se orienta no processo de regulamentação” (ANVISA, 2008, p. 9).

A Anvisa também desenvolve um projeto de fortalecimento de capacidade de participação social dos consumidores na regulação com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec).

A tomada de decisões pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) que afetem o direito dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, exigem audiência pública, conforme previsão estabelecida pela Lei nº 9.478/1997 (MAI, 2009).

O art. 4º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Aneel, estabelece que “o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela Aneel”. No ano de 2003, a Aneel convocou 46 audiências públicas, contando com uma presença mínima de usuários e uma participação maior dos representantes das concessionárias, inequivocamente mais organizadas, assinando as contribuições apresentadas. A participação mais expressiva é realizada por meio dos grupos organizados (BEZERRA DE MENEZES, 2005).

Conforme mencionado, regra idêntica está prevista em ANP, mas não na legislação da Anatel e Anvisa.

As audiências públicas realizadas pela Anvisa são reuniões abertas à população. Por meio desse espaço, a instituição recebe sugestões e críticas, promove a reflexão e a troca de informações (BACELAR; MARTINS, 2009, p. 10). Especificamente, se afirma que “o processo decisório de registro de novos produtos, bens e serviços, bem como seus procedimentos e de edição de normas poderão ser precedidos de audiência pública, a critério da Dicol (Diretoria Colegiada), conforme as características e a relevância dos mesmos, sendo obrigatória, no caso de elaboração de anteprojeto de lei a ser proposto pela Agência” (ANVISA, 2008, p. 29). A Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, indica, a propósito das audiências, o seguinte: “As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direitos sociais do setor de saúde ou dos consumidores propostas pela Anvisa, poderão ser precedidas de audiência pública [...]” (art. 51).<sup>71</sup>

---

71 Segundo a Anvisa (2008, p. 29), “a audiência pública propicia o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil. Na prática, não deixa de ser uma modalidade de consulta pública, mas com a particularidade de se materializar por meio de debates orais em sessão previamente designada para esse fim. O que qualifica a audiência pública, nesse contexto, é a participação oral e efetiva do público que não se comporta meramente como espectador. A oralidade, portanto, é o que lhe diferencia da consulta pública”.

**Tabela 25 – Resumo de informações disponíveis nas consultas e audiências públicas**

Agência	Anvisa	ANTT	ANS	Aneel	Anatel	Anac
Informações Disponíveis nas consultas ou audiências públicas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
	-	-	-	Sim	eventual	-
Informações Disponíveis após as consultas ou audiências	-	(e)	(d)	Sim	-	-
	-			Sim	eventual	(a)
	eventual	Sim	n.r	Sim (c)	eventual	(b)
Link Direito na página Inicial	Sim	Sim	-	-	Sim	-
Histórico com todas as consultas realizadas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações Gerais		(e) Não há relatório em todas as consultas e audiências. Muitas vezes há apenas uma súmula do relatório, não permitindo identificar as contribuições individuais	(d) Apenas quatro de um total de 29 consultas públicas tinham relatório de análise. O mais recente foi em outubro de 2002	(c) Também disponibiliza a lista de participantes e expositores das audiências públicas		(a) Não é possível determinar pelas informações disponíveis no web site (b) A época da pesquisa, no web constavam relatórios de apenas duas entre 20 consultas públicas realizadas

Fonte: Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (2008, p. 13)

A Lei nº 9.427/1996, que criou a Anatel, instituiu a necessidade de audiência precedendo atos decisórios adotados no âmbito da agência. Mas as audiências públicas dependem, para sua realização, do juízo de conveniência do Conselho Diretor da Anatel. Essa condição ilustra claramente a sua diferença – e menor importância enquanto instrumento de participação – em relação ao mecanismo de consulta pública. O acionamento do mecanismo de consulta pública é obrigatório, não cabendo, como no caso das audiências públicas, juízo discricionário dos membros do Conselho Diretor (MATTOS, 2004).

Como o destaca Dos Santos (2004a), o Projeto de Lei nº 3.337/2004

[...] se propôs que as Agências tenham processo decisórios mais homogêneos, que adotem de forma geral a consulta e a audiência públicas como meios para aferir se as suas decisões estão afinadas com as necessidades da sociedade. E, para isso, devem proporcionar informações e meios para que os usuários e consumidores tenham condições mínimas de realmente influir nos processos decisórios, em lugar de apenas reclamar. O projeto visa, ainda, uniformizar as regras referentes aos processos de consulta e audiência públicas, dando-lhes um caráter universal, mas também assegurando a paridade de meios entre os agentes econômicos e as entidades de defesa dos consumidores e usuários, ou que atuam em defesa da ordem econômica. Essas entidades, frequentemente, não tem meios para acompanhar adequadamente os processos de consulta pública, e por isso se procura garantir a essas instituições condições de contar com assessoramento técnico qualificado, custeado pelas agências, até determinado limite, e que será objeto de regulamentação, como a proposta esclarece ao remeter a esse regulamento “os critérios, os limites e os requisitos” para definir quais as instituições que poderão indicar esses assessores e os limites de gasto que poderão ser desembolsados com essa tarefa.

### **Características das consultas e audiências públicas nos casos de Anatel, Anvisa e ANS**

Uma pesquisa desenvolvida por Mattos (2004), a partir da análise do material empírico concentrou-se na análise das consultas públicas realizadas pela Anatel, entre 1998 e 2003, sobre o tema universalização de serviços de telecomunicações e questões correlatas. Foram analisadas cento e noventa

manifestações. O material caracterizado por relatórios editados pela agência foi obtido exclusivamente pelo site da Anatel (<<http://www.anatel.gov.br>>), com exceção da Consulta Pública nº 426.

Nas consultas públicas sobre universalização de serviços de telecomunicações, houve realização de audiências públicas em apenas quatro consultas, o que representa um déficit democrático do ponto de vista procedimental.

As 190 manifestações totalizaram 1.053 sugestões de alterações nas minutas das normas submetidas à consulta. As sugestões são identificadas e encaminhadas para a Anatel por meio de formulário eletrônico do Sistema Interativo de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), disponível no endereço da internet, ou por manifestações encaminhadas por carta, fax ou *e-mail* recebidos durante um prazo determinado pela consulta pública.

Quanto às respostas da Anatel, apenas em uma das consultas analisadas, a nº 9, de 1998, a agência emitiu um relatório da Superintendência de Serviços Públicos com comentários sobre os argumentos trazidos pelas sugestões e o motivo da incorporação ou não à redação final. Nas demais consultas analisadas, o órgão não respondeu publicamente às sugestões encaminhadas, o que pode ser verificado pela ausência de um relatório disponibilizado no *site* da agência na internet.

A análise que segue decorre do cruzamento das variáveis adotadas na base de dados: (i) número de manifestações por tipo de ator; (ii) número de sugestões por tipo de ator;<sup>72</sup> (iii) número de sugestões manifestadas por categoria de interesse; (iv) número de sugestões manifestadas por tipo de ator em cada categoria de interesse; (v) número de sugestões incorporadas no texto da norma editada por categoria de interesse; e (vi) número de sugestões incorporadas no texto da norma editada por ator em cada categoria de interesse.

A participação somada de organismos não governamentais (associações de defesa do consumidor e outros organismos não governamentais) é baixa (5,79% das manifestações e 3,99% das sugestões). Isoladas, associações de defesa do consumidor têm o segundo menor índice de participação (2,11% das manifestações e 2,09% das sugestões). Consultorias e escritórios de advocacia também têm participação baixa (4,21% das manifestação e 2,94% das sugestões). O mesmo ocorre com empresas e associações de outros setores da economia (2,11% das manifestações e 2,94% das sugestões). Os sindicatos

---

72 Empresas e associações do setor de telecomunicações; empresas e associações de outros setores da economia; consultorias e escritórios de advocacia; organismos governamentais; associações de defesa do consumidor; outros organismos não governamentais; pessoas físicas; sindicatos de trabalhadores no setor de telecomunicações.

do setor de telecomunicações têm o menor índice de participação (1,05% das manifestações e 0,85% das sugestões).

**Tabela 26 – Consultas públicas realizadas pela Anatel, entre 1998 e 2003**  
Número de manifestações por tipo de ator

Manifestações	Nº	%
<b>A</b> Empresas e associações do setor de telecomunicações	86	45,26%
<b>B</b> Empresas e associações de outros setores da economia	4	2,11%
<b>C</b> Consultorias e escritórios de advocacia	8	4,21%
<b>D</b> Organismos	11	5,79%
<b>E</b> Associações de defesa do consumidor	4	2,11%
<b>F</b> Outros organismos não governamentais	7	3,68%
<b>G</b> Pessoas físicas	68	35,79%
<b>H</b> Sindicatos de trabalhadores no setor de telecomunicações	2	1,05%
Total	190	100,00%

Fonte: Mattos, 2004.

**Tabela 27 – Consultas públicas realizadas pela ANATEL, entre 1998 e 2003**  
Número de sugestões por tipo de ator

Sugestões	Nº	%
<b>A</b> Empresas e associações do setor de telecomunicações	646	61,35%
<b>B</b> Empresas e associações de outros setores da economia	31	2,94%
<b>C</b> Consultorias e escritórios de advocacia	31	2,94%
<b>D</b> Organismos governamentais	105	9,97%
<b>E</b> Associações de defesa do consumidor	22	2,09%
<b>F</b> Outros organismos não-governamentais	20	1,90%
<b>G</b> Pessoas físicas	189	17,95%
<b>H</b> Sindicatos de trabalhadores no setor de telecomunicações	9	0,85%
Total	1053	100,00%

Fonte: Mattos, 2004.

**Tabela 28 – Consultas públicas realizadas pela Anatel, entre 1998 e 2003**  
Número de sugestões manifestadas por categoria de interesse

Categorias de Interesse	Nº	%
Empresarial Privado	701	66,57%
Difuso	156	14,81%
Administração Pública	127	12,06%
Formal Legalista	69	6,55%
Total	1053	100,00%

Fonte: Mattos, 2004.

No que diz respeito ao número de sugestões manifestadas por categoria de interesse, há uma predominância do interesse empresarial privado (66,57%). Descontado o tipo de interesse formal legalista (6,55%), as outras duas categorias de interesse – interesses difusos (14,81%) e interesses da administração pública (12,06%) – somam 26,87%.

**Tabela 29 – Consultas públicas realizadas pela Anatel, entre 1998 e 2003**

Número de sugestões incorporadas no texto das normas editadas por categoria de interesse (considerando todas as consultas públicas que resultaram em norma editada ao final)

Interesses	Total de sugestões em consultas com resultado final por interesse	Total de sugestões incorporadas por interesse	%
Empresarial Privado	437	107	24,49%
Difuso	102	32	31,37%
Administração Pública	29	5	17,24%
Formal Leg.	45	5	11,11%
Total	613	149	24,31%

Fonte: Mattos, 2004.

Quanto ao número de sugestões incorporadas no texto das normas editadas por categoria de interesse, o principal aspecto a ser destacado é que o índice geral de incorporação de sugestões por parte da Anatel é baixo (24,31%). O índice de incorporação de interesses difusos (31,37%) é maior que o índice de incorporação de interesses empresariais privados (24,49%).

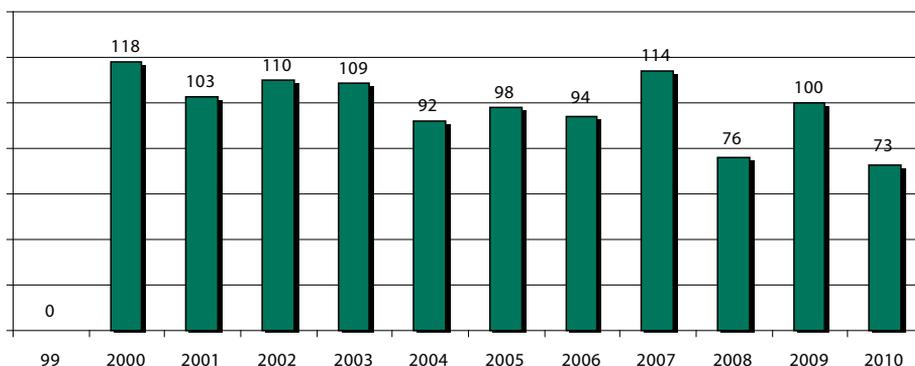
O fato do índice geral de incorporação de sugestões por parte de a Anatel ser, em geral, baixo (24,31%) e o fato do índice de incorporação de interesses difusos (31,37%) ser maior que o índice de incorporação de interesses empresariais privados (24,49%) são as conclusões que merecem ser destacadas.

A análise dos índices de participação que fiz acima permite concluir que o mecanismo de consulta pública vem sendo efetivamente utilizado por outros atores que não apenas associações ou empresas de telecomunicações. Isso, por si só, comprova que esse tipo de mecanismo de participação tem um potencial democrático de ampliar a participação de outros atores da sociedade civil na deliberação sobre o conteúdo da regulação, que não apenas aqueles que sempre fizeram parte das “alianças” internas à burocracia estatal ou que tiveram acesso privilegiado aos “anéis burocráticos” do Estado. Além disso, os resultados da pesquisa

demonstram que outros interesses que não apenas os empresariais privados são levados ao órgão regulador por atores. Uma gama bastante variada de interesses que classifiquei como difusos aparece nas sugestões de atores também variados. Contudo, apesar de não ser desprezível o índice de representação da categoria interesses difusos, é marcante a predominância de sugestões que representam a categoria interesse empresarial privado (MATTOS, 2004).

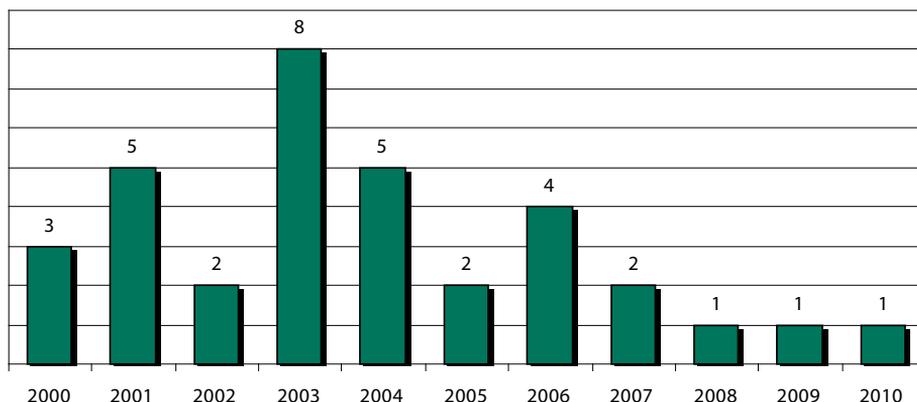
Nos casos da Anvisa e da ANS, só foi possível conseguir os dados dos números de consultas públicas realizadas nos últimos anos.

**Gráfico 19 – Anvisa: consultas públicas (1999-2010)**



Fonte: informação direta

**Gráfico 20 – ANS: consultas públicas (2000-2010)**



Fonte: <[http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/leg\\_norma\\_pesq\\_consulta.cfm](http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/leg_norma_pesq_consulta.cfm)>

## 5.2 OUVIDORIAS INDEPENDENTES (Agências Reguladoras, com exceções)

**Tabela 30 – Características das ouvidorias**

	Anac	Anatel	Aneel	ANS	ANTT	Anvisa
Mandato	2 anos	2 anos	4 anos	2 anos	3 anos	2 anos
Recondução	Uma	Uma	Uma	Uma	Uma	Uma
Critério indicação	Nomeação pelo Presidente República	Nomeação pelo Presidente da República	Função exercida por um dos diretores (Diretor-Ouvidor)	Indicação do Ministério Saúde e nomeado pelo Presidente da República	Nomeação pelo Presidente da República	Indicação do Ministério Saúde e nomeado pelo Presidente da República
Independência Funcional	Sim	Sim	Não	Sim	Não (está subordinado ao Diretor Geral)	Sim
Função prevista no regulamento	Atender a demandas relacionadas aos consumidores e prestadores. Exercer papel crítico	Produzir apreciações críticas sobre o sector e a atuação da agência. Independência	Atender a demandas de usuários e prestadores. Resolver conflitos entre os stakeholders	Atender a todo tipo de demandas da agência. Produzir apreciações críticas sobre ANS	Atender a todo tipo de demandas de usuários	Atender a demandas de usuários e consumidores. Produzir apreciações críticas.
Análise Crítica da Agência	Sim, produz e divulga relatórios semestrais de avaliação atualizados	Sim, produz e divulga relatórios semestrais	Não há registro de avaliações sobre a agência	Divulga apenas relatórios semestrais descritivos das atividades	Apenas faz recomendações às áreas técnicas	Sim, produz e divulga relatórios descritivos mensais, semestrais e anuais
Prestação de contas	Relatório semestral dirigido a diretoria	Relatórios semestrais aos conselhos diretor, consultivo, Ministério e Congresso Nacional	Relatórios dirigidos à diretoria	Relatórios em geral descritivos encaminhados à diretoria colegiada, ao Consu e MS	Relatórios Semestrais e boletins trimestrais de cada setor da agência, dirigidos a diretoria e ao público geral	Relatórios mensais à diretoria colegiada, avaliações críticas ao MS e Congresso Nacional

Fonte: Idec (2008, p. 20)

Segundo o que mostra a tabela anterior, a ouvidoria está presente na Anac, na Anatel, na Aneel, na ANS, na ANTT e na Anvisa, embora com características diferentes. Também existem na Antaq e na Ancine, destinadas a permitir a vocalização dos direitos dos usuários, receber pedidos de informações e esclarecimentos e reclamações e formular e encaminhar denúncias contra atos praticados pelas empresas do setor regulado. Característica comum às ouvidorias é a fixação de mandato e a garantia de independência, não tendo vinculação formal à direção da agência. No entanto, na Aneel, a lei prevê que um de seus diretores terá a incumbência de atuar como ouvidor, com as competências, inclusive, de solucionar as reclamações dos usuários (DOS SANTOS, 2004a).<sup>73</sup>

### As Ouvidorias da Anvisa e da Anatel

No caso da Anvisa, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que a cria, dispõe que ela deve contar com um ouvidor. O Regulamento da Anvisa (Decreto nº 3.039, de 16 de abril de 1999) assinala que o ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com a Diretoria Colegiada, o Conselho Consultivo ou quaisquer de seus integrantes, bem assim com a Corregedoria e a Procuradoria. O ouvidor terá mandato de dois anos, admitida uma recondução, e será indicado pelo ministro de Estado da Saúde e nomeado pelo presidente da República (art. 25). À Ouvidoria compete: (a) formular e

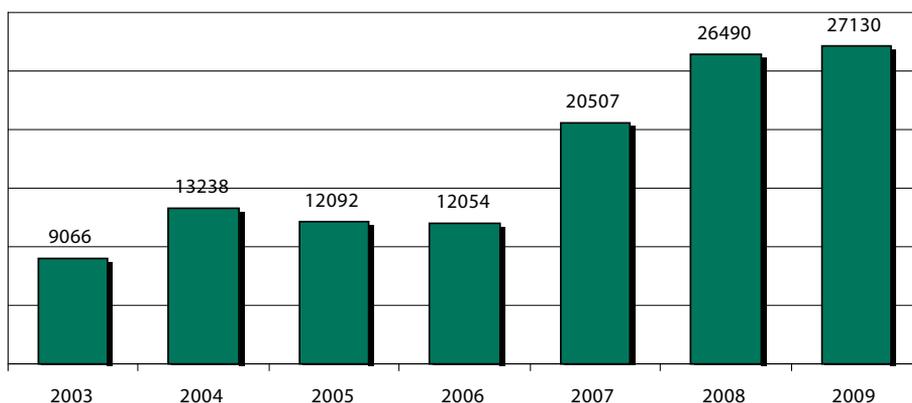
---

73 Segundo Dos Santos (2004a), no Projeto de Lei de 2004 se propôs, como regra geral, que os ouvidores sejam independentes das suas diretorias, ou seja, tenham isenção para exercer a função de zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência reguladora e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação dela ou contra a atuação dos entes regulados. O projeto prevê que, sem subordinação hierárquica aos diretores da agência, e sem ser um membro do conselho diretor da agência, caberá ao ouvidor zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência, acompanhando o processo de apuração de denúncias e reclamações dos usuários, tendo acesso, então, a todas as informações necessárias, e produzindo, semestralmente, ou quando julgar necessário, relatórios sobre a atuação a agência, que deverão ser encaminhados não apenas ao seu conselho diretor, mas também ao ministério supervisor aos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda e à Casa Civil, e também ao Congresso Nacional, às comissões de fiscalização e controle da Câmara e do Senado, dando-lhes ampla publicidade.

O projeto não propõe mudanças na forma atual de escolha dos ouvidores, mas tem frutificado debate sobre a necessidade de que o ouvidor seja, também, protegido pela garantia de mandato fixo, e que tenha seu nome aprovado pelo Senado Federal. A questão, embora relevante, não é essencial, podendo, portanto, o ouvidor – que tem o exercício de suas funções dissociado da autonomia regulatória da agência – ser mantido como um cargo de livre exoneração do chefe do Poder Executivo, em caso de não atuar de forma adequada. Mas a garantia do mandato não é impeditivo a que seja promovida a sua exoneração motivada, bastando, para isso, que a lei preveja as situações de substituição, reduzindo a livre demissibilidade a uma hipótese de demissão autorizada pelo próprio Senado Federal, quando justificada (DOS SANTOS, 2004a).

encaminhar as denúncias e queixas aos órgãos competentes, em especial a Diretoria Colegiada, a Procuradoria e a Corregedoria da Agência, e ao Ministério Público; e (b) dar ciência das infringências de normas de vigilância sanitária ao diretor-presidente da agência (art. 26). O Regimento Interno da Anvisa (Portaria nº 354, de 21 de agosto de 2006) assinala outras competências, entre elas cobrar a resposta das demandas encaminhadas às áreas técnicas responsáveis pelos assuntos no âmbito da agência, observados os prazos pactuados em ato complementar; notificar a área técnica para se manifestar no prazo máximo de cinco dias quando a resposta à demanda estiver em atraso, formalizando-a ao usuário, ou justificando-a por escrito o motivo de não poder fazê-la; reunir as partes, garantindo o equilíbrio na relação entre o usuário que procurar a Ouvidoria e a Anvisa, quando o conflito não for solucionado por outros meios, se mantiver na alçada da Ouvidoria e os interesses apresentem possibilidades de entendimento (art. 20).

**Gráfico 21 – Manifestações por ano recebidas pela Ouvidoria da Anvisa**



Fonte: Anvisa (2010, p. 9)

Durante o ano 2009, a Ouvidoria recebeu 27.130 manifestações dos cidadãos e usuários dos serviços da instituição, indicando um aumento de 2,36% em relação a ano 2008. As demandas finalizadas e finalizadas com desdobramento somaram 26.683 (98,35%), o que representa um elevado percentual de respostas aos demandantes (ANVISA, 2010, p. 9). Dessas, 16,6% correspondem a denúncias e 31% a reclamações; os restos são informações (42,4%), sugestões (2,0%), elogios (0,4%), solicitações (6,7%) e repetidos (0,6%). (Idem, p. 10).

Segundo a Anvisa (2010, p. 12), “56,8% de as demandas foram recebidas de pessoa física, o que caracteriza a presença do cidadão na participação e controle social, entretanto, é também significativa a quantidade de manifestações de empresas que alcançou 41% do total. Isto demonstra, também, que a Ouvidoria tem aumentado a sua credibilidade [...]”.

Se se considera que a quantidade de demandas finalizadas no ano 2009, mais que duplicou em relação às recebidas no ano 2007 (12.092) e 2006 (12.504), é possível acreditar que há um aumento na credibilidade da Ouvidoria. De fato, pode estar incidindo nesses resultados que o Contrato de Gestão, estabelecido entre a Anvisa e o Ministério da Saúde, apresenta como uma das metas que 80% das mensagens recebidas pela Ouvidoria devam ser respondidas pelas áreas técnicas em até quinze dias úteis. A capacidade de resposta ao cidadão foi incorporada, também, como um dos critérios de avaliação de desempenho institucional, incidindo sobre a gratificação dos servidores (Anvisa, 2010, p. 14).

Cabe destacar que a Ouvidoria da Anvisa manifesta que, com suas ações, ela

[...] pode, ao mesmo tempo, desenvolver a sua função básica, que é receber e processar as queixas do cidadão, e também promover iniciativas coerentes com o seu papel de representante da sociedade diante dos gestores da Anvisa. Esses dois movimentos [...] perseguem um só objetivo, que é garantir um canal de interlocução que promova a participação social e fortaleça a cidadania, contribuindo para a melhoria da gestão do SUS e a construção de consciência sanitária. (Idem, p. 3).<sup>74</sup>

A Ouvidoria da Anatel foi instituída em agosto de 1999. O ouvidor é nomeado pelo presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma única recondução. Ele tem acesso a todos os assuntos, documentos e sessões do Conselho Diretor, inclusive às secretas. A ele compete a produção semestral, ou quando oportuno, de apreciações críticas da atuação da agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério

---

74 Com essa nova missão, a ouvidoria planejou por em prática no ano de 2010 os seguintes projetos: a) canal de comunicação (Anvisatende, comunicação, parcerias e articulação, capacitação); b) participação social e fortalecimento da cidadania (atendimento ao cidadão, Visamobiliza, conselhos); c) melhoria de gestão do SUS (consolidação de relatórios); d) construção da consciência sanitária (aprimoramento da educação e da informação em Visá) (Ouvidoria Anvisa, 2010).

das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo-as publicar no Diário Oficial da União e disponibilizando-as na biblioteca para conhecimento geral. O ouvidor tem independência, não havendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes.<sup>75</sup>

O conceito que norteou a constituição da Anatel estabeleceu a seguinte distribuição de papéis para o atendimento ao público:

- a.** a criação de uma Assessoria de Relacionamento com os Usuários (ARU), subordinada diretamente à Presidência da Anatel, responsável pelo acolhimento, registro e tratamento das solicitações dos cidadãos relacionadas aos serviços de telecomunicações, por meio de uma Central de Atendimento;
- b.** a Ouvidoria da Anatel, conforme determina a LGT – Lei nº 9.472/1997 – cuja atribuição principal é a elaboração de relatórios de apreciação crítica sobre a atuação da agência.

Dessa maneira, fez-se uma diferenciação de papéis no atendimento da agência, cabendo à Ouvidoria o registro e o tratamento das solicitações dos cidadãos naquilo que diz respeito às críticas sobre a atuação da Anatel na regulação do setor, bem como, no tratamento dado pela ARU referente às reclamações dos serviços oferecidos pelas prestadoras. Destaque-se, que não há relação de hierárquica entre a ARU e a Ouvidoria (OUVIDORIA DA ANATEL, 2009, p. 13).

A ouvidoria teve seu primeiro relatório de análise crítica da atuação da agência publicado em março de 2000. Desde então, foram publicados outros cinco relatórios, e, mesmo não pertencendo à estrutura executiva da agência e distante, portanto, das inter-relações administrativas do corpo diretivo com as superintendências e com o setor regulado, muitas das ações da Ouvidoria resultaram em mudanças, até mesmo conceituais, dos procedimentos adotados pela Anatel. Vale destacar que grande número dessas atuações que trouxeram benefícios para a sociedade e usuários dos serviços de telecomunicações, teve a parceria e o apoio de vários órgãos públicos e privados que agem na defesa do consumidor (Idem, p. 9).

Desde o primeiro relatório da Ouvidoria em março de 2000, já se questionava a posição meramente “repassadora” por parte da agência, que, basicamente, retransmitia as reclamações dos usuários às prestadoras. O relatório

---

75 Fonte: <[www.anatel.gov.br/portal/exibirPortalinternat.do#>](http://www.anatel.gov.br/portal/exibirPortalinternat.do#>).

destacava, ainda, a necessidade de divulgação das “salas do cidadão”. O relatório de dezembro de 2002 apontava a necessidade de reestruturar a ARU, de forma que o trabalho fosse mais orgânico e qualitativo, no intuito de facilitar o atendimento dos cidadãos; a importância de “nivelar” a ARU com as superintendências, conferindo-lhe *status* organizacional compatível; e a possibilidade de editar normas, aplicar sanções etc. O relatório apontava ainda a inacessibilidade do usuário às salas do cidadão (Idem, p. 13).

Em agosto de 2003, o relatório da Ouvidoria se destacou pela proposta, em primeira mão, de que se articulassem e se integrassem os dados da Anatel com dados dos órgãos oficiais de defesa do consumidor, na tentativa de se sair do isolamento burocrático (Idem, p. 13).

Segundo o ouvidor,

[...] ainda hoje, persistem as falhas estruturais do atendimento prestado pela agência, que continua, praticamente, “repassando” para as prestadoras as reclamações já recorrentes dos interessados, sem o controle do ciclo de início e término dos contatos com estes usuários. Além disso, a área responsável continua funcionando sem o *status* estrutural adequado, ou seja, sem nivelamento perante às superintendências da agência, o que determinaria, caso fosse nivelada, melhor fluxo das demandas. É verdade que tal modificação exigiria alterações regimentais, mas o fato é que esta condição de desnivelamento reduz, também, a ascendência determinante que a área deveria ter perante as prestadoras [...] Repensar o atendimento ao usuário, fechando este ciclo, significa superar a idéia de sermos apenas um link eletrônico entre o cidadão e a prestadora de serviços reclamada. (Idem, p. 14).

O relatório de 2007 sugere que, além do setor de atendimento das reclamações, as prestadoras dispusessem, também, de ouvidorias que proporcionassem maior transparência no atendimento aos seus usuários. Em julho de 2007, o Banco Central do Brasil, órgão de regulação do setor bancário, publicou norma, estabelecendo a obrigatoriedade e os critérios para que todos os bancos tenham ouvidorias para tratar das solicitações dos usuários desse sistema financeiro (Idem, p. 10).

Desde 2004, a Ouvidoria tem procurado se articular com vários setores da sociedade civil organizada e órgãos governamentais, tais como: ministérios públicos federal e estaduais; TCU; Departamento de Proteção e Defesa

do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC/MJ); Procon's; associações de defesa do consumidor etc. Além disso, a Ouvidoria tem primado pelo fortalecimento do conceito de "ouvidoria pública" pelo trabalho desenvolvido junto às demais ouvidorias públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal e da participação na Associação Nacional dos Ouvidores Públicos (Anop) (Idem, p. 12).

### 5.3 CONSELHOS E CAMARAS (Algumas Agências reguladoras)

Segundo Pacheco (2006), quanto à criação das agências, é apontada a falta de distinção entre as voltadas à infraestrutura e à área social. Ela retoma duas teses, já apresentadas por outros autores: a primeira sustenta que o modelo de agência reguladora da área de infraestrutura foi indevidamente estendido às demais agências; a segunda tese afirma que esta extensão indevida pode ser explicada pelas dificuldades encontradas, dentro do próprio governo, pelo modelo de "agências executivas" e procura mostrar que o assunto continua pendente, não tendo sido tocado nas discussões recentes sobre a revisão do modelo institucional de agências reguladoras, suscitadas a partir de 2003.<sup>76</sup>

---

76 "A literatura aponta que, na área social, a necessidade de regulação não implica a necessidade de agências reguladoras independentes. Aqui, não se trata de garantir ou simular a concorrência, como se mercado houvesse, mas sim ordenar o mercado e a competição para que não ponham em risco os direitos dos usuários dos serviços – tarefa que pode ser atribuída simultaneamente ao órgão de defesa da concorrência e a uma agência da administração indireta que fiscalize a qualidade dos serviços efetivamente prestados e o respeito aos direitos dos usuários. Apesar das distinções presentes na literatura, o mesmo modelo organizacional foi adotado, no Brasil, tanto para a área de infraestrutura como para a área social, concedendo autonomia às agências de ambas as áreas e desvinculando mandatos de seus dirigentes daqueles do chefe de governo" (PACHECO, 2006).

A autora, por outra parte, assinala que uma análise de Gelis Filho (2004) buscou verificar se essas entidades diferem em seu desenho institucional, quanto à independência e à transparência; concluiu que há diferenças de desenho e procedimentos entre as agências, intra e intersetores: "as instituições de infraestrutura diferem entre si, da mesma forma que as instituições dos setores sociais". As variáveis construídas por Gelis Filho foram (2004) as seguintes: para o parâmetro "independência", pessoa jurídica própria, fonte própria de recursos, mandato fixo dos dirigentes (pesam positivamente para o parâmetro "independência") e contrato de gestão (peso negativo); para o parâmetro "transparência", contrato de gestão, decisão colegiada, consulta pública e ouvidoria.

Tendo considerado, como agências de infraestrutura, Anatel, Aneel, ANP, Antaq, ANTT e ANA e, como agências da área social ANS, Anvisa e Ancine, Gelis Filho (2004) conclui que as agências de infraestrutura, em seu conjunto, são dotadas de maior independência do que o da área social, sendo a principal diferença a existência ou não de um contrato de gestão firmado com seu ministério supervisor. Quanto à transparência, o autor constata, em média, o mesmo grau de transparência para as agências dos dois setores.

Os mecanismos seguintes ilustram essas situações.

### a) Conselhos Consultivos

**Tabela 31 – Características gerais dos conselhos consultivos**

Característica	Anac	Anatel	Aneel	ANS	ANTT	Anvisa
Denominação	Conselho Consultivo	Conselho Consultivo	Não Previsto	Câmara de Saúde Suplementar	Não Previsto	Conselho Consultivo
Presidente do Conselho	Diretor-Presidente	Eleição entre os membros (1 ano de mandato)		Diretor-Presidente		Ministro de Saúde
Reuniões Ordinárias	Trimestral	Anual		Bimestral		Trimestral
Convocação de Reuniões Extraordinárias	Presidente	Presidente ou 1/3 dos membros		Presidente ou maioria dos membros		Presidente ou maioria dos membros
Membros	20	12		33		12
Representantes de Usuários	4	4		6		2
Mandato	3 anos sem recondução	3 anos sem recondução		2 anos para de usuários		3 anos sem recondução

Fonte: Idec (2008, p. 5)

Na lei de criação (Lei nº 9.782/1999) da Anvisa, é previsto um órgão de participação institucionalizada da sociedade, denominado Conselho Consultivo, e formado por representantes de instituições da Administração Pública, da sociedade civil organizada, da comunidade científica, de entidades de classe e pelos secretários estaduais e municipais de saúde.

Segundo a Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006 (que aprova e promulga o Regimento Interno da Anvisa e dá outras providências), o Conselho Consultivo é um órgão colegiado composto por doze membros titulares e seus respectivos suplentes, indicados pelos órgãos e entidades seguintes:

- Ministro da Saúde ou seu representante legal, que o presidirá.
- Ministro da Agricultura ou seu representante legal.
- Ministro da Ciência e Tecnologia ou seu representante legal.
- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde (um representante).

- Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (um representante).
- Confederação Nacional das Indústrias (um representante).
- Confederação Nacional do Comércio (um representante).
- Comunidade Científica (dois representantes convidados pelo Ministro da Saúde).
- Defesa do Consumidor (dois representantes de órgãos legalmente constituídos).
- Conselho Nacional de Saúde (um representante).
- Confederação Nacional de Saúde (um representante).

O conselho acompanha e aprecia o desenvolvimento das atividades realizadas pela agência, solicitando informações e propondo ações. Segundo Barcelar e Martins (2009, p. 8-9), em 2008, os conselheiros participaram ativamente dos trabalhos de revisão do contrato de gestão, junto ao grupo de trabalho, o que possibilitou a formulação de um novo quadro de indicadores, com mais abrangência e focado na avaliação objetiva dos resultados para a população.

No caso da ANS, a Lei nº 9.984, de 28 de janeiro de 2000, que cria a agência, dispõe que “a ANS, contará com a Câmara de Saúde Suplementar (CSS),<sup>77</sup> de caráter permanente e consultivo” (art. 5, parágrafo único). É integrada pelo Diretor-Presidente da ANS (na qualidade de presidente); por um diretor da ANS (como secretário); por cinco representantes de Ministérios; por um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados: Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde; Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Enfermagem; Federação Brasileira de Hospitais; Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços; Confederação das Santas Casa de Misericórdia, Hospitais

---

77 A redação original da Lei nº 9.656/1998, por meio do artigo 6º, cria a CSS como órgão do Conselho Nacional de Seguros Privados, com competência para se pronunciar acerca da constituição, organização, funcionamento, fiscalização, características contratuais, contabilização, limites técnicos, garantias e direção fiscal das operadoras de planos privados de saúde. A Medida Provisória nº 1.665/1998, editada em conjunto com a promulgação da Lei nº 9.656/1998, alterou substancialmente a competência da CSS, que, por meio do artigo 35-B, assume caráter permanente e consultivo do Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu). Esta característica se manteve ainda com a criação da ANS pela Lei nº 9.961/2000 e, ao longo da edição das 44 medidas provisórias que se seguiram, sendo modificada apenas a subordinação da CSS para órgão consultivo da agência (CONH *et.al.*, 2009, p. 106).

e Entidades Filantrópicas; Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio; Central Única dos Trabalhadores; Força Sindical; Social Democracia Sindical; Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização; Associação Médica Brasileira. Além, um representante do segmento de autogestão de assistência a saúde, Das empresas de medicina de grupo; das cooperativas de serviços médicos que atuem na saúde suplementar; das empresas de odontologia de grupo; das cooperativas de serviços odontológicos que atuem na área de saúde suplementar; das empresas de odontologia de grupo; das cooperativas de serviços odontológicos que atuem na área saúde suplementar, das entidades de portadores de deficiência e de patologias especiais. Finalmente, a CSS é integrada por dois representantes de entidades de defesa do consumidor; de associações de consumidores de planos privados de assistência a saúde; das entidades de portadores de deficiência e de patologias especiais (art. 13).

O Regimento Interno da Câmara de Saúde Suplementar foi aprovado pela Resolução Normativa nº 115. Esse documento caracteriza a CSS como um órgão de participação institucionalizada da sociedade na ANS, de caráter permanente e consultivo, cuja finalidade é auxiliar a Diretoria Colegiada, ao discutir os assuntos de maior relevo com a participação de representantes de todos os segmentos da sociedade que protagonizam as relações no setor, tornando-se, dessa forma, um órgão consultivo que dá transparência e subsidia as decisões ali adotadas. As atribuições da CSS são de discutir, analisar e sugerir medidas que possam melhorar as relações entre os diversos segmentos que compõem o setor; de colaborar para os resultados das câmaras técnicas; de auxiliar a Diretoria Colegiada a aperfeiçoar o mercado de saúde suplementar, proporcionando à ANS condições de exercer, com maior eficiência, sua função de regular as atividades que garantam a assistência suplementar à saúde no país, e de indicar representantes para comporem grupos técnicos temáticos sugeridos pela Diretoria Colegiada (CONH *et.al.*, 2009, p. 106).

Desde sua criação até maio de 2009, a CSS se reuniu 57 vezes, das quais nove anteriores à criação da ANS. Nesse período, 37 entidades participaram das discussões. Dessas, 33 permanecem participantes em 2006 (a ANS possui dois assentos, totalizando os 34 membros da CSS). O Idec decidiu deixar de participar da CSS a partir da 30ª reunião e foi substituído pela Pro Teste, como representante de associações de consumidores. Apesar de a ANS não ter alterado a representação na documentação da CSS, o CNS deixou de participar como membro efetivo deste fórum, assumindo a condição de observador (CONH *et.al.*, 2009, p. 106).

Segundo Conh *et. al.* (2009, p. 116) “a análise das atas da CSS indica o direcionamento das discussões para temas operacionais, com o foco definido pela agência e pouco espaço para a discussão da lógica do processo regulatório, bem com seu encaminhamento e priorização de temas, utilizando as visões das diferentes representações atuantes no mercado como ferramenta”.

No caso da Anatel, existe um Conselho Consultivo (CC) criado pela Lei nº 9.472/1997 como o órgão de participação institucionalizada da sociedade na agência, cabendo-lhe opinar sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas de universalização de serviços e demais políticas de telecomunicações, dentre outras competências (DOS SANTOS, 2004a).

O Conselho Consultivo da Anatel é composto por doze representantes nomeados pela Presidência da República: dois representantes da Câmara Federal; dois do Senado Federal; dois do Governo Federal; dois das entidades representativas de consumidores; dois das entidades representativas de prestadores; e dois da sociedade civil.<sup>78</sup> Os membros do Conselho Consultivo não são remunerados e têm mandato de três anos, sendo vedada a recondução. O Regimento Interno do CC define a renovação anual de um terço de seus membros. A designação dos representantes de cada grupo de interesse participante do CC é feita por meio de decreto da Presidência da República, não tendo a agência poderes para ingerir neste processo de escolha (CONH *et. al.*, 2009, p. 119).

Segundo a própria Anatel, as suas principais atribuições são: opinar, antes do encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização de serviços prestados em regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; aconselhar quanto à instituição ou à eliminação da prestação de serviço no regime público; e requerer informações e fazer proposições a respeito das ações de competência do Conselho Diretor (CONH *et. al.*, 2009, p. 212).

Desde sua criação até abril de 2009, o CC se reuniu 124 vezes. O ano de 2006 apresentou o maior número de reuniões (21), porém, em 2007, ocorreu apenas uma reunião, devido a não indicação por parte do governo de representantes para ocupar diversas posições de representação, conduzindo o CC

---

78 Cohn *et. al.* asinalam que “ausência de publicação dos critérios utilizados para a indicação dos representantes dos diversos grupos de interesse, que pode confundir-se com ausência de transparência no mesmo, permitiu algumas situações de difícil entendimento, como a indicação em 2002 de diretores de empresas operadoras de telefonia como representantes da sociedade civil e dos usuários, situação apenas corrigida mediante ordem judicial” (*Idem*, p. 121).

a falta de quórum mínimo lega para a realização de reuniões. A adequação do quórum do CC foi feita apenas em 2008, a partir de quando as reuniões do conselho foram retomadas, após mais de um ano sem a realização destas (CONH *et. al.*, 2009, p. 118-119).

Segundo CONH *et. al.*(2009, p. 123), pode-se analisar a presença nas reuniões do CC dos representantes dos diferentes grupos de interesse em dois períodos distintos – o primeiro formado pela participação nas reuniões do conselho entre 1998 a 2005, em que se percebe certo equilíbrio quanto às representações, com menor ênfase quanto à presença dos representantes da Câmara e Executivo, e o segundo, entre 2005 e 2007, em que por um lado cresce a participação dos diferentes grupos de interesse principalmente os ligados a prestadores, consumidores, usuários e Câmara, enquanto por outro, cai de maneira importante a participação do governo (de 79% para 38%), indicando uma perda de interesse relativa desse grupo com relação a esse fórum. Como o caso da CSS da ANS, destaca-se negativamente a pequena participação relativa do governo no CC, o que oferece indícios quanto ao interesse desse segmento em participar dessas discussões. Quanto à pauta para as reuniões do Conselho Consultivo da Anatel, nota-se uma maior participação da sociedade e um maior nível de debates, em relação ao observado na Câmara de Saúde Suplementar da ANS.

Em resumo, segundo Conh *et. al.* (2009),

[...] o CC apesar de seu caráter consultivo, ao longo do tempo assumiu características próximas a de um conselho de administração, questionando a condução da agência por parte do Conselho Diretor, o que por um lado excede o objetivo deste e o coloca em posição de potencial confronto com a gestão da agência, porém por outro, sugere a capacidade de articulação das diversas representações da sociedade na formação e alianças e no debate das pautas alinhadas a seus interesses. (Idem, p. 125).

## **b) Câmaras Setoriais**

A Anvisa foi pioneira entre as agências reguladoras na instituição de câmaras setoriais, criadas a partir da publicação da Portaria nº 404, em 13 de outubro de 2005, e regulamentadas por meio da Portaria nº 612, de 27 de agosto de 2007. Nessa portaria se assinala: “A Câmara Setorial é uma instituição colegiada de caráter consultivo e de assessoramento, de atuação temática, com o objetivo de subsidiar a Anvisa nos assuntos de sua competência” (art. 2º).

A mesma dispõem que:

A Câmara Setorial será composta obrigatoriamente de representantes das entidades a seguir discriminadas:

- membros da sociedade civil, representado por entidades de âmbito nacional de usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, trabalhadores de saúde e comunidade científica;
- membros do setor regulado, representado por entidades de âmbito nacional de empresas sujeitas a regulação exercida pela vigilância sanitária;
- membros do segmento do governo, representado por órgãos e entidades do Governo Federal, Estadual e Municipal, que se relacionem com o tema da Câmara. (art. 5º).

O mandato dos representantes das entidades é de dois anos, podendo haver recondução.

Existem dez câmaras instaladas: de Alimentos; de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados; de Saneantes; de Sangue, outros Tecidos, Células e Órgãos; de Medicamentos; de Toxicologia; de Propaganda e Publicidade; de Produtos para Saúde; de Serviços de Saúde e de Cosméticos (BACELAR; MARTINS, 2009, p. 8-9). Elas se reúnem ordinariamente uma vez a cada ano.

Cabe destacar que as manifestações da Câmara Setorial devem ser estabelecidas por consenso entre os seus membros.

Além das câmaras setoriais, na Anvisa, de acordo com seu Regimento Interno, podem existir câmaras técnicas, de caráter de assessoramento para realizar estudos, pesquisas e recomendações, que serão compostas por sete membros de notório saber (art. 53). Elas existam também em ANS, que segundo um estudo do Idec (2008, p. 8), embora não se constitua como uma obrigação legal, os assuntos discutidos nelas muitas vezes embasaram as consultas públicas e as resoluções derivadas destas.

Na Anatel, outra instância de participação institucional é o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, criado em fevereiro de 1999. No início de 2008, foi aprovado um novo Regimento Interno e reabertas as inscrições para sua formação. Esse comitê tem a finalidade de “assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da ANATEL no exercício de suas competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações” (art. 1), realizando, inclusive, a interface com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Idec, 2008, p. 8).

**Tabela 32 – Instâncias de participação previstas, mas ainda não implementadas**

Agência	Instância	Comentário
<b>Anac</b>	- Conselho Consultivo de Desenvolvimento da Aviação Civil	- Estabelecido pelo Conselho de Aviação Civil (Conac), participação prevista de entidades de defesa do consumidor
	- Comitê de Defesa dos Direitos dos Usuários de Transporte Aéreo	- Em estudo pela agência
<b>Aneel</b>	Comissões de fiscalização compostas por representantes da Aneel, dos concessionários e dos usuários	- Não há registro de criação ou do trabalho, apesar da realização de audiências públicas de fiscalização
<b>ANTT</b>	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conitt) (Lei nº 10.233/2001)	- Não é clara a razão pela qual o Conitt ainda não foi implementado

Fonte: Idec (2008, p. 9).

## 5.4 ELEIÇÃO DE REITORES (AUTARQUIAS UNIVERSITÁRIAS)

As universidades adotam maneiras diferentes de eleição para a reitoria. O ponto em comum é que o reitor nunca é escolhido diretamente pela comunidade acadêmica. Existem chapas que se candidatam, e uma lista tríplice é escolhida para ser enviada ao presidente da República, que nomeia o então reitor. Seguem alguns exemplos a respeito e formas de designação em órgãos colegiados.

### Universidade Federal de Minas Gerais

Segundo o Regimento Geral da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),<sup>79</sup> são previstas no seu estatuto as seguintes eleições em órgãos colegiados: I – pelos conselhos Universitário, de Ensino, Pesquisa e Extensão e de Curadores, em reunião conjunta: a) para elaboração de lista de nomes para escolha do reitor da universidade (arts. 26 e 27); b) para elaboração de lista de nomes para escolha do vice-reitor da universidade (artigos 30 e 31); II – pela Comissão de Orçamento e Contas do Conselho Universitário: eleição, entre seus membros, de um representante para integrar e presidir o Conselho de Curadores (art. 20, I); III – pelo Conselho Universitário: eleição de dois

79 Fonte: <[http://www.ufmg.br/boletim/bol1697/img/REGIMENTO\\_GERAL.pdf](http://www.ufmg.br/boletim/bol1697/img/REGIMENTO_GERAL.pdf)>.

representantes do Colegiado, escolhidos entre seus membros, para integram o Conselho de Curadores (art. 20, II); IV – pela Congregação de Unidade Acadêmica: a) para elaboração de lista de nomes para escolha do diretor da unidade (art. 42, I); b) para elaboração de lista de nomes para escolha do vice-diretor da unidade (art. 42, I); c) para elaboração de lista de nomes para escolha de diretor de órgão complementar pelo diretor da unidade (art. 67); d) eleição de um professor para integrar o Conselho Universitário (art. 8º, V); e) eleição de um professor para integrar o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (art. 15, IV); V – pelo Colegiado Superior de cada unidade especial não vinculada a unidade acadêmica: eleição de um professor para integrar o Cepe (art. 15, VI); VI – pelo Conselho Diretor de Órgão Suplementar: para elaboração de lista tríplice para escolha de seu diretor e de seu vice-diretor (art. 66, § 2º); VII – pela Assembleia do Departamento: para eleição do chefe e do subchefe por maioria absoluta dos votos de seus membros (art. 51, I; art. 52; art. 53, parágrafo único); VIII – pelo Colegiado de Curso: eleição do coordenador e do subcoordenador pela maioria absoluta dos votos de seus membros (art. 55, *caput*, § 2º). Em cada órgão colegiado, são eleitores todos os seus membros efetivos (art.24, parágrafo único).

As eleições são convocadas: I – pelo reitor, no âmbito da universidade; II – pelo diretor, no âmbito da unidade (art. 25).

## **Universidade Federal do Rio de Janeiro**

Segundo o Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),<sup>80</sup> a estrutura superior é constituída dos seguintes órgãos de jurisdição sobre toda a universidade:

I – de deliberação: a) Conselho Universitário; b) Conselho de Curadores; c) Conselho de Ensino de Graduação; e d) Conselho de Ensino para Graduados. II – de direção: a) Reitoria; e b) Superintendências Gerais. III – de coordenação: a) Conselho Superior de Coordenação Executiva. IV – de assessoramento: a) Comissão Permanente de Pessoal Docente; e b) Comissão Permanente do Pessoal Técnico-administrativo. Parágrafo único. As competências e a atribuições dos órgãos enunciados neste artigo serão detalhadas no Regimento Geral da Universidade Federal do Rio

---

80 Fonte: <[http://www.ufrj.br/pr/conteudo\\_pr.php?sigla=ESTATUTO](http://www.ufrj.br/pr/conteudo_pr.php?sigla=ESTATUTO)>.

de Janeiro, obedecidas as disposições deste Estatuto e da legislação em vigor. (art. 18).

O Reitor e o vice-reitor, nomeados pelo presidente da República, que os escolherá em listas tríplexes, exercerão seus cargos por quatro anos, permitida uma única recondução, nos termos da legislação vigente.

§ 1º As listas de que trata o *caput* deste artigo são elaboradas, na forma da legislação vigente, em reunião conjunta: I – do Conselho Universitário; II – do Conselho de Ensino de Graduação; III – do Conselho de Ensino para Graduados; e IV – do Conselho de Curadores. § 2º O Reitor exercerá o seu cargo, obrigatoriamente, sob o regime de dedicação exclusiva. § 3º Os Pró-Reitores são nomeados pelo Reitor, preferencialmente dentre os Professores Titulares, depois de aprovada a indicação pelo Conselho Universitário. § 5º O Decano ou Diretor de Unidade, quando escolhido para Pró-Reitor, não perde o cargo de direção, do qual deve se licenciar. (art. 70).

## Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Segundo o Regimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)<sup>81</sup> caberá ao reitor convocar as eleições de âmbito da universidade e ao diretor, as de âmbito da unidade, com antecedência mínima de trinta dias em chamada única, por meio de edital em que serão enunciados os procedimentos.

§1º - Nos processos de escolha de Reitor, Vice-Reitor, Diretor e Vice-Diretor de Unidade, a antecedência mínima será estabelecida pelos respectivos Conselhos. §2º - Todas as eleições serão feitas por voto secreto. §3º - Só serão elegíveis aqueles que declararem prévia e expressamente que, se escolhidos, aceitarão a investidura. §4º - Havendo empate nas eleições uni nominais será considerado eleito o mais antigo na UFRGS e, entre os de mesma antiguidade, o mais idoso. §5º - Os procedimentos de que trata o *caput*, para as eleições dos representantes docentes e técnico-administrativos, serão elaborados pelos Conselhos respectivos, e para eleição dos representantes discentes, os mesmos serão de responsabilidade das entidades estudantis. (art. 194).

---

81 Fonte: <<http://www.ufrgs.br/consun/regimento.pdf>>.

## 5.5 CONSELHOS DELIBERATIVOS (Autarquias regionais)

### SUDENE

Atualmente regrada pela Lei Complementar nº 125, a Sudene - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste possui um Conselho Deliberativo, que é integrado pelo presidente da República na condição de presidente de reuniões especiais; por nove ministros de Estado; pelos onze governadores dos estados da área de atuação da Sudene; por três prefeitos da região indicados pela Associação Brasileira dos Municípios; por três representantes da classe empresarial indicados, respectivamente, pelas confederações nacionais da Agricultura, Comércio e Indústria; por três representantes da classe dos trabalhadores indicados, respectivamente, pelas confederações nacionais dos Trabalhadores na Agricultura, no Comércio e na Indústria, pelo superintendente da Sudene e pelo presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).<sup>82</sup> Lista de resoluções do conselho: <<http://www.sudene.gov.br/site/extra.php?cod=146&idioma=ptbr>>.

### SUDAM

Instituída pela Lei Complementar nº124 e regulada pelo disposto no Decreto nº 6.218/2007, a Sudam - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia possui um Conselho Deliberativo (Condel), que é um órgão colegiado. Entre outras atribuições, ao Condel compete acompanhar e avaliar a execução

---

82 Composição (indicada pelo regimento interno): “Art. 2º. Integram o Conselho Deliberativo da Sudene: I - os Governadores dos Estados da área de sua atuação; II - os Ministros de Estado da Integração Nacional, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão; III - seis Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo; IV - três Prefeitos de Municípios, de Estados diferentes na área de sua atuação, indicados pela Associação Brasileira de Municípios, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos; V - três representantes da classe empresarial e respectivos suplentes, de Estados diferentes na área de sua atuação, indicados pela Confederação Nacional da Agricultura, pela Confederação Nacional do Comércio e pela Confederação Nacional da Indústria; VI - três representantes da classe dos trabalhadores e respectivos suplentes, de Estados diferentes na área de sua atuação, indicados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria; VII - o seu Superintendente; e VIII - o Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. § 1º - O Conselho Deliberativo será presidido pelo Ministro de Estado da Integração Nacional. § 2º - O Presidente da República presidirá as reuniões de que participar. § 3º - Os representantes e respectivos suplentes de que tratam os incisos IV, V e VI permanecerão na função por até um ano e serão indicados, alternadamente, observado o critério de rodízio e a ordem alfabética das unidades da Federação que integram a área de atuação da Sudene e designados pelo Ministro de Estado da Integração Nacional. § 4º - Compete ao Presidente do Conselho Deliberativo, em função da pauta, definir os Ministros de Estado a que se refere o inciso III.”

dos planos dos programas regionais da Amazônia determinando as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); estabelecer as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Com reuniões trimestrais o Condel é presidido pelo ministro da Integração Nacional. É formado pelos governadores dos estados que compõem a Amazônia Legal – Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins –; três ministros de Estado permanentes (Integração Nacional; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Fazenda) e seis ministros de Estado a serem convidados pelo presidente do Conselho conforme a pauta da reunião; três prefeitos de estados diferentes da área de atuação da superintendência; três representantes da classe empresarial; três representantes da classe dos trabalhadores; o superintendente da Sudam; e o presidente do Banco da Amazônia. Podendo participar como convidados do Condel, sem direito a voto, dirigentes de outros órgãos, entidades e empresas da administração pública (a composição do conselho foi disposta no art. 3º do Regimento interno).<sup>83</sup>

---

83 “Art. 3º: O Conselho Deliberativo é composto pelos seguintes membros: I - os governadores dos Estados da área de atuação da Superintendência; II - os Ministros de Estado da Integração Nacional, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão; III - seis Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo; IV - três prefeitos de municípios de Estados diferentes, na área de atuação da Superintendência, indicados pela Associação Brasileira de Municípios, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos, designados por ato do Presidente do Conselho Deliberativo; V - três representantes da classe empresarial e respectivos suplentes de Estados diferentes, na área de atuação da Superintendência, indicados pela Confederação Nacional da Agricultura, pela Confederação Nacional do Comércio e pela Confederação Nacional da Indústria, designados por ato do Presidente do Conselho Deliberativo; VI - três representantes da classe dos trabalhadores e respectivos suplentes de Estados diferentes, na área de atuação da Superintendência, indicados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, designados por ato do Presidente do Conselho Deliberativo; VII - o Superintendente da Sudam; VIII - o Presidente do Banco da Amazônia S.A. - BASA. § 1º. O Conselho Deliberativo será presidido pelo Ministro de Estado da Integração Nacional. § 2º. O Presidente da República presidirá as reuniões de que participar. § 3º. Os representantes e respectivos suplentes de que tratam os incisos IV, V e VI terão mandato de um ano e serão indicados, alternadamente, observado o critério de rodízio e a ordem alfabética das Unidades da Federação que integram a área de atuação da Sudam. § 4º. Compete ao presidente do Conselho Deliberativo, em função da pauta, definir os seis Ministros de Estado a que se refere o inciso III. § 5º. Os governadores de Estado, quando ausentes, somente poderão ser substituídos pelos respectivos vice-governadores, os Ministros, pelos Secretários-Executivos dos respectivos Ministérios e os prefeitos, pelos vice-prefeitos. § 6º. Os dirigentes das entidades federais mencionadas nos incisos VII e VIII, quando ausentes, somente poderão ser substituídos por outro membro da diretoria, devendo tal situação ser comunicada, antecipadamente a cada seção, à Secretaria-Executiva do Conselho, mediante o encaminhamento das respectivas credenciais. § 7º. Poderão ainda ser convidados a participar de reuniões do Conselho, sem direito a voto, dirigentes de outros órgãos, entidades e empresas da administração pública. Art. 4º: Todos os Conselheiros terão direito a voto.”

Lista de Resoluções do conselho: <<http://www.ada.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=389>>.

## **Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste**

A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) foi instituída pela Lei nº 5.365/1967, tendo sido extinta em 1990. Em dezembro de 2008, foi proposta a recriação da autarquia através de projeto de lei. O projeto foi sancionado em 8 de janeiro de 2009 (Lei Complementar nº 129/2009) e prevê, além da recriação da Sudeco, a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste. Embora aprovada, a recriação da Sudeco ainda não foi implementada.

A Lei Complementar nº 129/2009 trás os parâmetros de constituição do Conselho Deliberativo da Sudeco:

Art. 8º Integram o Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste:

I - os governadores dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás e do Distrito Federal;

II - os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - representantes dos Municípios de sua área de atuação, escolhidos e indicados na forma a ser definida em resolução do Conselho Deliberativo por proposta da Diretoria Colegiada;

IV - representantes da classe empresarial, da classe dos trabalhadores e de organizações não-governamentais, com atuação na Região Centro-Oeste, indicados na forma a ser definida em resolução do Conselho Deliberativo por proposta da Diretoria Colegiada;

V - o Superintendente da Sudeco;

VI - o Presidente da instituição financeira federal administradora do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

§ 1º Terão assento no Conselho Deliberativo, com direito a voto, sempre que a pauta assim o requerer, além dos Ministros mencionados no inciso II do caput deste artigo, os Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo, de acordo com o disposto no regimento interno do Colegiado.

§ 2º O Conselho Deliberativo será presidido pelo Ministro de Estado da

Integração Nacional, exceto quando estiver presente o Presidente da República, que, nessas ocasiões, presidirá a reunião.

§ 3º Os Governadores de Estado, quando ausentes, somente poderão ser substituídos pelo Vice-Governador do respectivo Estado.

§ 4º Os Ministros de Estado, quando ausentes, somente poderão ser substituídos pelo Secretário-Executivo do respectivo Ministério.

§ 5º O Presidente da instituição financeira federal administradora do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste somente poderá ser substituído por outro membro da diretoria.

§ 6º Poderão ainda ser convidados a participar de reuniões do Conselho, sem direito a voto, dirigentes de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal.

§ 7º Na reunião de instalação do Conselho Deliberativo, será iniciada a apreciação de proposta de regimento interno do Colegiado.

§ 8º Para assegurar equilíbrio no funcionamento do Conselho Deliberativo, o regimento interno do Colegiado disporá sobre o número de representantes a que se referem os incisos III e IV do caput deste artigo de modo a manter a paridade entre, de um lado, a representação do Governo Federal e, de outro lado, a representação dos governos estaduais, distrital e municipais e os representantes da classe empresarial, da classe dos trabalhadores e de organizações não-governamentais.

## **6. MODELO DE PS NAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS (não existe, com exceções)<sup>84</sup>**

As fundações públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades de interesse público, como educação, cultura e pesquisa, sempre merecedoras de amparo legal. São criadas por lei específica e regulamentadas por decreto, independentemente de qualquer registro. Com o advento da Constituição da República de 1988, do posicionamento dominante do STF (decisão sobre as fundações públicas), das leis do Regime Jurídico Único e de Licitações e Contratos, as fundações do direito público de fato e de direito foram equiparadas às autarquias (JUNIOR, 2010).

---

84 Associado a prestação de serviços sociais

Atualmente, a maioria das fundações públicas de direito público que há na Administração Federal, como se pode constatar no anexo 10, são universidades as que têm um sistema de governança próprio, com eleição indireta dos reitores (ver em autarquias universitárias) e conselhos universitários. Segundo Junior (2010), as instituições de ensino superior, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) tendo assegurado o poder de elegibilidade de seus dirigentes, configurando uma autonomia plena no campo da gestão. Mas, em geral, salvo algumas exceções, não existem mecanismos de participação o controle social nas fundações, o que pode ser verificado a seguir.

### 6.1 CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO (não se aplica)<sup>85</sup>

O art. 2 do Decreto nº 757, de 19 de fevereiro 1993, que “Dispõe sobre a composição das Diretorias e dos Conselhos de Administração, Fiscal e Curador das entidades”, estabelece que “O disposto no art. 1º aplica-se, no que couber, às diretorias e aos órgãos colegiados das fundações públicas”. Portanto, “No Conselho de Administração haverá, além do representante ou dos representantes dos acionistas minoritários, um representante indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, sendo os demais indicados pelo Ministro de Estado sob cuja supervisão estiver a sociedade, dentre **brasileiros de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, cabendo a um deles a presidência do Colegiado**” (grifos nossos).

O Projeto das Fundações Estatais (PLC nº 92/2007), referido às fundações sem fins lucrativos integrantes da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado, estabelece que, em seu novo formato, estejam dotadas de um sistema de governança colegiada que introduz requisitos sintonizados com o paradigma da gestão pública participativa e democrática:

- um conselho de administração com representação majoritária do governo e com representantes da sociedade civil;
- um conselho consultivo social vinculado ao conselho de administração (usuários e trabalhadores);
- um conselho fiscal.

85 CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO com representantes sociais e CONSELHO CONSULTIVO SOCIAL segundo Projeto de Lei da Fundação Estatal

O PLC nº 92/2007 regulamenta o inciso 19 do art. 37 da Constituição. Define que a fundação estatal será integrante da administração pública indireta e poderá atuar nas áreas de saúde (inclusive hospitais universitários), assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, previdência complementar do servidor público (para os efeitos do art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal), comunicação social e promoção do turismo nacional. Na concepção ideal, as fundações poderiam implementar vários conceitos das empresas privadas aos serviços públicos, já que a forma de gestão administrativa faz-se à semelhança do que ocorre com as sociedades de economia mista e empresas. O novo modelo foi concebido com o intuito de dotar o governo de agilidade e efetividade, além de permitir autonomia administrativa, gerencial, financeira e orçamentária para setores da administração pública, por meio de contratos de resultados (JUNIOR, 2010).<sup>86</sup>

## 6.2 O CASO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), órgão executivo do Ministério da Saúde, é uma das instituições do Governo Federal responsável em promover a inclusão social por meio de ações de saneamento. A Funasa é também a instituição responsável pela promoção e proteção à saúde dos povos indígenas.

Para debater a saúde indígena, especificamente, foram realizadas, em 1986 e 1993, a I Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio e a II Conferência Nacional de Saúde para os Povos Indígenas, por indicação das VIII e IX Conferências Nacionais de Saúde, respectivamente. Essas duas conferências propuseram a estruturação de um modelo de atenção diferenciada, baseado

---

86 Embora, segundo o destaca Junior (2010), em julho de 2009, o ministro da Saúde, José Gomes Temporão, desistiu do projeto de implantação das fundações estatais de direito privado, que tramita no Congresso Nacional. O CNS defende uma proposta alternativa à que está em trâmite na Câmara. A proposta deverá tratar, dentre outros pontos, da regulamentação da autonomia administrativa e financeira dos serviços do SUS, prevista na Constituição Federal, além da profissionalização da gestão. Tal notícia trouxe várias discussões polêmicas. Os estados da Bahia, de Sergipe e do Rio de Janeiro, já haviam criado ou estavam em processo de criação e implementação de várias Fundações estatais. Por exemplo, o estado de Sergipe havia aprovado, no final de 2007, um conjunto de leis para embasar a Reforma Sanitária e Gerencial do SUS naquele estado. Dentro do conjunto de iniciativas, estava a criação de três fundações estatais que iriam gerenciar os hospitais do estado, o Centro de Hemoterapia (Hemose), o Laboratório Central de Saúde Pública Parreiras Horta (Lacen/SE), o Serviço de Verificação de Óbitos e o Fundo Estadual de Saúde (FES). Com a reprovação desse modelo pelo Governo Federal, a situação jurídica destas fundações está em cheque, havendo discussão judicial sobre a manutenção ou extinção de tais órgãos.

na estratégia de distritos sanitários especiais indígenas (DSEI), como forma de garantir a esses povos o direito ao acesso universal e integral à saúde, atendendo às necessidades percebidas pelas comunidades e envolvendo a população indígena em todas as etapas do processo de planejamento, execução e avaliação das ações.

O Ministério da Saúde outorgou à Funasa a responsabilidade de gerir o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, instituindo-se, a partir de agosto de 1999, a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, preconizada na Constituição e na Lei Orgânica da Saúde.

A Funasa atende a uma população de cerca de 400 mil índios, pertencentes a 210 povos em todos os estados, exceto Piauí e Rio Grande do Norte. Os 34 DSEI são divididos levando-se em consideração diferentes aspectos geográficos, socioculturais, econômicos e epidemiológicos.

A Funasa está implementando a contínua capacitação dos conselheiros indígenas para que as populações indígenas possam fiscalizar, de modo eficaz, a execução das ações de saúde nas aldeias e verificar se os recursos estão sendo bem aplicados.<sup>87</sup>

### **Conselhos Distritais de Saúde Indígena**

Os conselhos distritais de saúde indígena (Condisi) têm caráter deliberativo e são compostos de forma paritária por usuários, trabalhadores e gestores/prestadores de serviço, conforme estabelecido na Lei nº 8.142/1990. Os conselhos foram criados em 1999 por uma portaria do Ministério de Saúde. Atualmente, existem, nos 34 DSEI, os que encaram a atenção primária de saúde; os Condisi que atuam de forma permanente, com reuniões periódicas (FUNASA, 2006).

Suas atribuições (art. 4 Decreto nº 3.156/1999) são as seguintes:

- a.** aprovação do Plano Distrital;
- b.** avaliação da execução das ações de saúde planejadas e a proposição, se necessária, de sua reprogramação parcial ou total; e
- c.** apreciação da prestação de contas dos órgãos e instituições executoras das ações e serviços de atenção à saúde do índio.

---

87 Fonte: <<http://www.funasa.gov.br/internet/desai/controleSocial.asp>>.

### a) Fórum Permanente dos Presidentes dos Condisi

Formado pelos 34 presidentes dos conselhos distritais, a proposta do fórum tomou corpo na primeira reunião dos presidentes dos conselhos, em abril de 2003, em Curitiba. Reúne-se trimestralmente, antecedendo à reunião do Comitê Consultivo da Política de Atenção à Saúde Indígena. Existe uma Coordenação composta por: coordenador-geral, coordenador adjunto, secretário e secretário adjunto.

### b) Conselhos Locais de Saúde Indígena

São constituídos por representantes das comunidades indígenas da área de abrangência dos polos-base, incluindo lideranças, professores indígenas, agentes indígenas de saúde, especialistas tradicionais, parteiras e outros. Têm caráter consultivo e suas reuniões ocorrem nas aldeias. Reportam-se a cada Conselho Distrital.

O Objetivo do conselho é acompanhar e avaliar as ações de saúde desenvolvidas no âmbito de alcance da aldeia. Atualmente estão constituídos cerca de 380 conselhos locais, com uma média de vinte participantes por conselho (FUNASA, 2006).

Suas atribuições (art. 9 do Decreto nº 3.156/1999) são as seguintes:

- a. manifestar-se sobre as ações e os serviços de saúde necessários à comunidade;
- b. avaliar a execução das ações de saúde na região de abrangência do conselho;
- c. indicar conselheiros para o Conselho Distrital de Saúde Indígena e para os conselhos municipais se for o caso; e
- d. fazer recomendações ao Conselho Distrital de Saúde Indígena, por intermédio dos conselheiros indicados.

### c) Comitê Consultivo da Política de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas

Criado pela Portaria GM nº 69, de 20 de janeiro de 2004 (modificada pela Portaria nº 741, de 22 de abril de 2004), com o objetivo de assessorar a Funasa nas tomadas de decisão sobre a execução da política de saúde indígena. É

composto por representantes do Ministério da Saúde, da Funasa, das Coordenações Regionais da Funasa, dos DSEI, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), da Comissão Intersectorial de Saúde Indígena (Cisi), de ONGs e de representantes dos presidentes de conselhos distritais; e coordenado pelo presidente da Funasa, que convoca as reuniões.

Suas atribuições (art. 1 da Portaria GM nº 69/2004) são:

- a. apreciar as propostas de condução da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena;
- b. contribuir com o Departamento de Saúde Indígena/Funasa nas normatizações técnicas e operacionais da saúde indígena;
- c. propor medidas técnicas e operacionais ao Departamento de Saúde Indígena/Funasa de matérias relevantes a Organização e Gestão dos Serviços de Saúde Indígena; e
- d. participar de fóruns nacionais de discussão da Política de Saúde Indígena.

Além dessas, são instâncias de controle social no âmbito da saúde indígena a Cisi e as conferências (FUNASA, 2006).

A Fundação Nacional da Saúde se converterá em agosto do ano 2010 na Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério de Saúde. Pelo tanto, passará a ficar na administração direta, mas com sua estrutura da governança participativa.<sup>88</sup>

### 6.3 CONSELHOS CONSULTIVOS (ALGUNS CASOS)

A Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e a Fundação Ipea são instituições que possuem conselhos consultivos. A Fundação Universidade de Brasília tem um Conselho Técnico-Consultivo.

O **Ipea** é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por

---

88 Segundo fonte direta.

meio de inúmeras e regulares publicações e seminários e, mais recentemente, via programa semanal de TV em canal fechado.

O Ipea tem um Conselho Consultivo, presidido pelo titular do instituto e integrado por cinco membros, escolhidos dentre profissionais de notório saber nos campos de suas atividades, designados pelo ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, por indicação do presidente do instituto, com mandato de dois anos, admitida uma recondução (art. 4 do Decreto nº 1.993, de 2 de setembro de 1996).<sup>89</sup>

A **FCRB** tem sua origem no museu-biblioteca instituído em 1928. Em 1966, a instituição teve sua personalidade jurídica alterada pela Lei nº 4.943, para melhor cumprir suas finalidades de desenvolvimento da cultura, da pesquisa e do ensino, como também, a divulgação e o culto da obra e vida de Rui Barbosa. Em 2004, a fundação teve sua estrutura atualizada por meio de novo estatuto e regimento interno.

Sua finalidade (Decreto nº 5.039, de 7 de abril de 2004) é: a) promover o conhecimento da vida e da obra de Rui Barbosa, por meio da guarda, preservação e divulgação dos bens que lhe pertenceram – residência, mobiliário, biblioteca e o arquivo pessoal – e de sua produção intelectual, destacando-se a publicação sistemática da obra por ele deixada, sua crítica e interpretação; b) manter, ampliar e preservar os acervos museológicos, bibliográficos, arquivísticos e iconográficos de Rui Barbosa e da cultura brasileira, sob sua guarda, por intermédio de ações exemplares continuadas de conservação, preservação e acesso aos bens culturais; e c) promover estudos e cursos sobre temas pertinentes à sua área de atuação e que visem ao estabelecimento de padrões de eficiência e qualidade na área de conservação, preservação e acesso a bens culturais, assim como na elaboração de normas, tecnologias e procedimentos técnicos relacionados à gestão de seu patrimônio cultural.<sup>90</sup>

Segundo o Decreto nº 5.039/2004, o Conselho Consultivo da FCRB é composto de:

- a. um representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

---

89 Cabe destacar que o **Decreto nº 1.993/1996** foi revogado pelo Decreto nº 3.260/1999, por sua vez revogado pelo Decreto nº 4.745, de 16 de junho de 2003, revogado pelo Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010, **que não menciona o Conselho Consultivo**.

90 Fonte: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/template\\_01/default.asp?VID\\_Secao=73](http://www.casaruibarbosa.gov.br/template_01/default.asp?VID_Secao=73)>.

- b.** um representante da Academia Brasileira de Letras;
- c.** um representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro;
- d.** um representante do Instituto dos Advogados do Brasil; e
- e.** oito pessoas eminentes no campo da cultura nacional.

Os membros do conselho são indicados pelo presidente da FCRB e designados pelo ministro de Estado da Cultura, para mandato de três anos, permitida a recondução. A participação no conselho, na qualidade de membro, não é remunerada, sendo considerada prestação de serviço público relevante.

Ao Conselho Consultivo compete:

- a.** aprovar as diretrizes e estratégias da FCRB, que lhes serão apresentadas pelo presidente da fundação;
- b.** assistir ao presidente na gestão das ações; e
- c.** apreciar os assuntos que lhes sejam submetidos pelo presidente ou pelo diretor-Executivo (art. 7º).

## **7. MODELO DA PS NAS EMPRESAS ESTATAIS E ASSEMELHADAS (não existe, com exceções)<sup>91</sup>**

**Empresa pública** é a pessoa jurídica de capital público, instituído por um ente estatal, com a finalidade prevista em lei. A finalidade pode ser de atividade econômica ou de prestação de serviços públicos. Essas empresas têm em comum a atuação do Estado como explorador de um nicho de mercado específico, de forma a possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas. Subdividem-se em duas categorias: empresa pública unipessoal, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União e empresa pública de vários sócios governamentais minoritários, que unem seus capitais à União, tendo, esta, a maioria do capital votante. Quanto ao capital, difere-se das sociedades de economia mista, porquanto nestas, ainda que a titularidade também seja do Poder Público, o capital social é dividido também entre particulares, que adquire suas quotas por meios da compra de ações. A administração das empresas públicas federais no Brasil é feita por dirigentes nomeados pelo presidente da República, sendo, via de regra, pessoas do próprio quadro funcional.

---

91 Associado a atividades econômicas ou prestação de serviços públicos voltados para o mercado

São exemplos de empresas públicas no Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

As **empresas públicas dependentes** são aquelas sustentadas por recursos repassados diretamente do erário – não possuindo, então, autonomia orçamentária. O conceito de empresa estatal dependente foi introduzido no mundo jurídico pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As **empresas públicas não dependentes** são aquelas que possuem autonomia financeira em relação ao Estado e a qualquer ente federativo. Elas próprias, por meio da atividade que exercem, estão incumbidas de gerar receita para todos seus gastos.

Diferenciando-se das empresas públicas, as **sociedades de economia mista** pressupõem a atuação de capital privado na exploração de atividade econômica, com exceção das atividades submetidas a monopólio estatal, dispostas no artigo 177 da CR/88. São pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos (FILHO, 2008 citado por JUNIOR, 2010). São exemplos de sociedades de economia mista de capital aberto no âmbito federal a Petrobras, a Eletrobras e o Banco do Brasil (JUNIOR, 2010).

## 7.1 CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO (não aplica)<sup>92</sup>

O Decreto nº 757, de 19 de fevereiro 1993 (“Dispõe sobre a composição das Diretorias e dos Conselhos de Administração, Fiscal e Curador das entidades”), no art. 1º, estabelece que “Ressalvado o disposto em lei especial, nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista, nas suas subsidiárias e controladas, bem assim em quaisquer empresas sob o controle direto ou indireto da União, o número de membros do Conselho de Administração será de, no máximo: seis membros, inclusive o representante ou representantes dos acionistas minoritários” (art. 239 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976).

O § 1º do referido artigo, por sua vez, assinala que:

No Conselho de Administração haverá, além do representante ou dos representantes dos acionistas minoritários, um representante indicado

---

92 CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO com representantes dos trabalhadores, segundo Projeto da Lei Nº 3.407/2008

pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, sendo os demais indicados pelo Ministro de Estado sob cuja supervisão estiver a sociedade, dentre **brasileiros de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, cabendo a um deles a presidência do Colegiado.** (grifos nossos).

O Projeto de Lei nº 3.407/ 2008, que “Dispõe sobre a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e dá outras providências”, estabelece que

[...]

Art. 2º Os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista de que trata esta Lei deverão prever a participação nos seus conselhos de administração de representante dos trabalhadores, assegurada o direito da União de eleger a maioria dos seus membros. 1º O representante dos trabalhadores será escolhido dentre os empregados ativos da empresa pública ou sociedade de economia mista, pelo voto direto de seus pares, em eleição organizada pela empresa em conjunto com as entidades sindicais que os representem. 2º O representante dos empregados está sujeito a todos os critérios e exigências para o cargo de conselheiro de administração previsto em lei e no estatuto da respectiva empresa. 3º Sem prejuízo da vedação aos administradores de intervirem em qualquer operação social em que tiverem interesse conflitante com o da empresa, o conselheiro de administração representante dos empregados não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse (grifos nossos).

[...]

Art. 4º No caso de os representantes do acionista majoritário deixarem de totalizar a maioria dos membros do conselho de administração, em razão da modificação da composição do colegiado para fins de cumprimento ao disposto nesta Lei, fica autorizado o aumento suficiente do número de conselheiros para assegurar o direito do acionista controlador de eleger a maioria dos conselheiros.

[...]

Art. 5º Para os fins do disposto nesta Lei, fica autorizada a alteração do número máximo de membros dos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mistas federais.

[...]

Art. 6º O disposto nesta Lei não se aplica às empresas que tenham um número inferior a duzentos empregados próprios.

[...]

### 7.1.1 O caso especial da gestão democrática do Grupo Hospitalar Conceição

O grupo Hospitalar Conceição (GHC) é um conjunto de empresas públicas dependentes. O GHC, desde 2003, transformou sua prestação de serviço de saúde em 100% SUS. Atualmente, é a maior rede de saúde 100% SUS do sul do país. Com atendimento exclusivo pelo SUS, o GHC desenvolve ações e presta serviços de saúde de forma abrangente e universal, sendo referência em saúde pública na região Sul do Brasil. Formado pelos hospitais Conceição, Criança Conceição, Cristo Redentor e Femina e mais doze postos de saúde comunitária, conta com 7.444 profissionais, 1.535 leitos e realiza mais de 380.000 atendimentos mensais entre consultas, exames, cirurgias, partos e internações. Os quatro hospitais são responsáveis por 35% de todas as internações pelo SUS em 2009 em Porto Alegre.

A história do GHC começou em fevereiro de 1975, quando o Governo Federal desapropriou o Hospital Conceição, o Hospital Cristo Redentor e o Hospital Femina, que pertenciam a Jahyr Boeira de Almeida. Sob intervenção, esses hospitais formaram um grupo, que hoje é destaque nacional em várias áreas, sendo reconhecido como um espaço de participação social.

A democratização é uma das diretrizes do GHC. Trabalhadores e usuários participam dos rumos da gestão por meio de instrumentos de decisão, como os seguintes:

- a. **Conselho de Administração:** desde 2003, os trabalhadores do GHC têm um representante no conselho, escolhido por eleição direta.
- b. **Fórum do Plano de Investimentos (PI):** “é uma experiência inédita de democracia participativa implantada em instituição pública no país” (GHC, s.d., p. 9), na qual os trabalhadores do GHC eleitos, representantes da comunidade, indicados pelo Conselho Gestor e representantes dos gestores do GHC escolhem as prioridades de compra de equipamentos e obras. Implantado em 2003, o PI investiu, até 2010, mais de R\$ 114 milhões em melhorias e ampliações de áreas físicas e na aquisição de equipamentos (GHC, 2010).
- c. **Conselho Gestor:** foi instituído para planejar, controlar, fiscalizar e avaliar as ações implementadas pelo GHC. É composto por 50% de

representantes de usuários, 25% de representantes de trabalhadores de saúde e 25% de gestores, tendo 28 membros titulares e igual número de suplentes. O Conselho Gestor é definido como um espaço democrático, permanente e deliberativo (Idem). Foi criado no GHC por meio da Portaria nº 172, de 30 de abril de 2004, pela Diretoria do GHC, que, em 2003 estabeleceu, em consonância com o Ministério da Saúde, entre suas diretrizes a “democratização da gestão”.

Suas competências são: participar da formulação das prioridades, metas e estratégias de ação, visando orientar o planejamento anual e sua permanente inserção nas necessidades local e regional e o contrato com o gestor municipal e as decisões do Conselho Municipal de Saúde; solicitar e ter acesso às informações de caráter administrativo, econômico – financeiras e operacionais relativas ao GHC; aprovar, controlar, acompanhar e avaliar o Plano de Gestão do GHC; propor medidas para aperfeiçoar o planejamento, organização, avaliação e controle das ações e serviços do GHC; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços e as ações de saúde prestada a população; examinar e manifestar-se sobre propostas, denúncias e queixas encaminhadas por trabalhadores de saúde do GHC, pessoas e entidades; acompanhar o desenvolvimento das diretrizes estabelecidas pelo GHC em consonância com o Ministério da Saúde; incentivar a população a utilizar os serviços públicos de saúde; proceder ao encaminhamento e execução de todas as providências, recomendações e decisões exaradas pelo Conselho Municipal de Saúde; aprovar o regimento do Conselho Gestor, respeitando as deliberações do Conselho Municipal de Saúde.

Em termos gerais, o Conselho Gestor “visa contribuir para a maior participação das pessoas na definição dos rumos e na consolidação do GHC 100% SUS, conforme as necessidades da população e sob a coordenação do gestor federal por meio da Secretaria da Gestão Participativa” (GHC, s.d.). Deve reunir-se ordinariamente uma vez por mês e as reuniões são abertas a todos os interessados, com direito a voz.

Cabe destacar que, de acordo a fontes diretas, o modelo de Conselho Gestor adotado pelo GHC é uma de as inspirações do **Conselho Consultivo Social** contemplado em o Projeto das Fundações Estatais (PLC nº 92/2007), referido às fundações sem fines lucrativos integrantes da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado.

## 8. MODELO DA PS NAS ENTIDADES PARAESTATAIS<sup>93,94</sup> (não existe, com exceções)

Os serviços sociais autônomos (SSA) são instituídos por lei; tem regime jurídico de pessoas jurídicas de direito privado, criadas para exercer colaboração governamental. Não têm finalidade lucrativa, e quando atuam em educação ou assistência social dispõem de imunidade tributária. Realizam atividades de interesse coletivo/utilidade pública (tradicionalmente assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais). Três são os modelos básicos de SSA: mantidos por contribuições para fiscais, mantido por orçamento público (contrato de gestão ou convênio) e, atualmente, vem se adotando o modelo de serviço social autônomo gestor de fundo especial. Diferentemente dos modelos de Organizações Sociais (OS) e Oscip, o modelo SSA não dispõe de uma lei quadro, nem mesmo de um padrão (JUNIOR, 2010).

Segundo Junior (2010), “um fator realmente importante e que merece destaque é que os empregados e dirigentes dos Serviços Sociais Autônomos não estão submetidos ao teto remuneratório do Serviço Público, fato que servirá de especial atrativo para absorção e manutenção de mão de obra qualificada na entidade nascente”.

O controle dos SSA pode ser realizado por um conselho de administração (decisões e designação dos conselheiros); um conselho fiscal (designação dos conselheiros); ou por contrato de gestão (políticas, diretrizes, indicadores, metas, plano de ação) (JUNIOR, 2010), mas, em geral, não contemplam em sua estrutura de governança a participação social.

---

93 Serviços Sociais Autônomos, associados a assistência e ensino de certas categorias sociais ou grupos profissionais e a prestação de serviços sociais

94 Segundo Junior (2010), além os SSA, são “entidades paraestatais” as **corporações profissionais** e especificamente as **autarquias profissionais**. as corporações profissionais são pessoas jurídicas de direito público, mas não integram a máquina estatal. Entre suas competências, está a de regulamentar, fiscalizar e desenvolver toda a parte burocrática ligada à profissão que rege. Para exercer o poder de fiscalização, as corporações contam com poder de polícia, o qual já foi objeto de intensa discussão jurídica, podendo até mesmo afastar e impedir um profissional do exercício da profissão. Sua criação somente se dá mediante lei, dado o caráter fiscalizatório destas entidades. A contratação de pessoal e a aquisição de bens e serviços são regidas pelo direito privado, não exigindo concurso público nem licitação especial.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é uma corporação profissional brasileira singular, em face do relevo constitucional atribuído às suas atividades. Instituída pela Lei nº 8.906/94, a OAB possui características tão diferentes das outras corporações que foi considerada um *órgão sui generis* pela doutrina.

São SSA: Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – de 1942); Sesi (Serviço Social da Indústria – de 1946); Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – de 1946); Sesc (Serviço Social do Comércio – de 1946); Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – de 1991); Sest (Serviço Social de Transporte – de 1993); Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – de 1993); Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – de 1990); APS (Associação das Pioneiras Sociais – de 1991), responsável pela Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor; Sescoop (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – de 1998); Apex-Brasil (Agência de Promoção de Exportações do Brasil – de 2003); e a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – de 2004) (JUNIOR, 2010).

## **8.1 CONSELHO DE ADMINISTRACAO COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL (O caso da Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação)**

O único SSA prestador de serviços sociais que existe no Poder Executivo é a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação, instituída pela Lei nº 8.246/1991, sob o nome de Associação das Pioneiras Sociais. A associação administra a Rede SARAH por meio de um contrato de gestão, firmado em 1991 com a União. O recrutamento de pessoal é feito via concurso público. Apesar de não estar legalmente sujeita à Lei nº 8.666/1993, a Rede Sarah observa, em seus procedimentos de compras, os mandatos da Lei Geral de Licitações Públicas. Isso garante mais transparência e maior eficiência dos recursos alocados. Todos os recursos financeiros que fomentam as unidades da Rede Sarah são fornecidos exclusivamente pelos cofres da União, conforme previsto no contrato de gestão entre eles assinado. O controle desse repasse é feito pelo TCU, com ênfase na avaliação dos resultados finais dos investimentos garantidos por recursos públicos (JUNIOR, 2010).

A estrutura de governança da Rede Sarah é a seguinte:

- a. Conselho de Administração** – Segundo seu Regulamento (Resolução nº 1/1992), o conselho terá a seguinte composição:
  - 21 conselheiros eleitos para mandato de quatro anos, admitida uma recondução.
  - Três conselheiros com mandato de dois anos, sendo um indicado pelo Conselho Federal de Medicina, um indicado pelo Conselho

Nacional de Secretários Estaduais de Saúde e um indicado pelos empregados da Associação das Pioneiras Sociais.

Não há representação do Poder Público. A presidência é exercida por representação de entidade privada, em geral, da instituidora (confederação).

Cabe destacar que, atualmente, o Conselho de Administração só é composto de dezenove membros, de dois ex-presidentes do TCU, um e-presidente do STF e um ex-ministro de Justiça (REDE SARAH DE HOSPITAIS DE REABILITAÇÃO, 2009).

- b.** Diretoria-Executiva – Indicada pelos membros do conselho, mediante processo eletivo.

A Rede Sarah assume que a sua finalidade institucional é “prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população” (REDE SARAH DE HOSPITAIS DE REABILITAÇÃO, 2009).

## 9. MODELO DA PS EM ENTIDADES DE COLABORAÇÃO<sup>95</sup>

Constituem entidades de colaboração as OS e as Oscip.

A Lei nº 9.637/1998, que instituiu a figura das OS tinha como pressuposto a realização de serviços públicos não exclusivos por pessoas jurídicas de direito privado com possibilidade de operarem com maior autonomia, flexibilidade, ênfase nos resultados, qualidade de serviços e controle social. As entidades privadas qualificadas como OS são pessoas jurídicas privadas independentes do Estado e não se integram à administração centralizada, apesar de serem obrigadas a manter em seu órgão de deliberação colegiada, representantes do Poder Público. As OS estão sujeitas à fiscalização do TCU quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de todos os seus atos de gestão que envolva recursos orçamentários e bens públicos (JUNIOR, 2010).

Atualmente só existem seis organizações sociais a nível federal.

Por outra parte, a Lei Federal nº 9.790/1999 criou uma nova qualificação para pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (Oscip), que pode

---

95 Associado a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

ser obtido por associações civis e fundações privadas mediante requisitos e procedimento objetivos estabelecidos em lei. Essa lei buscou reconhecer o caráter público de um conjunto de organizações da sociedade civil até então não reconhecidas pelo Estado, criando um novo sistema classificatório que procurou também diferenciar organizações sem fins lucrativos de interesse público daquelas de benefício mútuo e de caráter comercial (JUNIOR, 2010).

A seguir, serão abordadas as disposições vinculadas com a participação social.

### **9.1 CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO COM PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL (Organizações Sociais)**

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que instituiu a figura das OS estabelece, no seu art. 2º, entre os requisitos legais exigidos para que uma entidade privada possa requerer a habilitação como OS a previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definida nos termos do estatuto, asseguradas àquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nessa lei; e a previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

**Tabela 33 – Composição do Conselho de Administração**

<b>%</b>	<b>Membros</b>
20 a 40%	Membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade
20 a 30%	Membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto
Até 10%	Até, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados
Até 10%	Membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto <sup>96</sup>

Fonte: Lei nº 637, de 15/5/1998

96 Segundo Leite e Salgado, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (s.d.).

Segundo Leite e Salgado (s.d.), “a participação do Poder Público e da sociedade civil no Conselho de Administração é uma forma de velarão do título de OS”.

## 9.2 CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO COM PARTICIPAÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL

Nas Oscip, não há regras para participação do Poder Público no Conselho de Administração e para seu funcionamento. A assinatura do Termo de Parceria substitui ao processo de qualificação que opera para as OS.<sup>97</sup>

Segundo Siraque (2009, p. 134),

[..] as OSs e as OSCIPs podem ser classificadas, no máximo, como instrumentos de participação popular na gestão de negócios de Estado, mas não como mecanismos ou instrumentos de controle social dos atos da Administração Pública. [...] Na realidade elas geram demandas de controle institucional e de controle social, tendo em vista que suas atividades estão sujeitas a diversas formas de controle.

## 10. INSTÂNCIAS/ MECANISMOS DA PS EM ÓRGÃOS CENTRAIS DE CONTROLE

### 10.1 CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO – CGU

Criado, em 2003, pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios), no âmbito da **CGU**,<sup>98</sup> como órgão colegiado e consultivo tem a finalidade de sugerir e

---

97 Segundo Leite e Salgado, Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (s.d.), o Decreto nº 3.100/1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Oscip, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

98 A CGU compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Tem como titular o ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete; Assessoria Jurídica; Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Comissão de Coordenação de Controle Interno; Secretaria-Executiva; Corregedoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União; e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno (redação dada pela Lei nº 11.204/2005) (Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)>).

debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade (Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003).

**Tabela 34 – Composição Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**

Origem	Conselheiros
<p><b>Autoridades do Poder Executivo Federal</b></p> <p>(Redação dada pelo Decreto nº 6.930/2009)</p>	<p>O ministro de Estado do Controle e da Transparência;            Um representante da Casa Civil da Presidência da República;            Um representante da Advocacia-Geral da União;            Um representante do Ministério da Justiça;            Um representante do Ministério da Fazenda;            Um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;            Um representante do Ministério das Relações Exteriores (redação dada pelo Decreto nº 5.187/2004);            Um representante da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (Incluída pelo Decreto nº 5.187, de 2004)</p>
<p>Autoridades públicas convidadas</p>	<p>Um representante do Ministério Público da União;            Um representante do Tribunal de Contas da União;</p>
<p>Representantes convidados da sociedade civil</p>	<p>Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil;            Um representante da Associação Brasileira de Imprensa;            Um representante da Transparência Brasil;            Um representante da Associação Brasileira de ONG;            Um representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil;            Um representante indicado pelas igrejas evangélicas de âmbito nacional, organizadas segundo suas convenções, concílios gerais ou sínodos (redação dada pelo Decreto nº 5.043/2004);            Um representante dos trabalhadores, indicado, em regime de alternância, por uma das seguintes entidades:            1. Central Única dos Trabalhadores;            2. Confederação Geral dos Trabalhadores;            3. Força Sindical;            4. Social-Democracia Sindical;            5. Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura;            Um representante dos empregadores, indicado, em regime de alternância, por uma das seguintes entidades:            1. Confederação Nacional da Agricultura;            2. Confederação Nacional do Comércio;            3. Confederação Nacional da Indústria;            4. Confederação Nacional das Instituições Financeiras;            5. Confederação Nacional do Transporte;            Um cidadão brasileiro que exerça atividade acadêmica, científica, cultural ou artística, escolhido entre pessoas de idoneidade moral e reputação ilibada, cuja atuação seja notória na área de competência do conselho;            Um representante do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (incluída pelo Decreto nº 5.187/2004).</p>

Fonte: elaboração própria

Segundo Dos Santos (2007), o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção

[...] tem permitido a realização de importantes debates e a formulação de proposições relevantes, como foi o caso do anteprojeto da própria Lei de Conflito de Interesses e a recente proposta, em fase final de elaboração pelo Poder Executivo, de uma nova Lei de Acesso à Informação, destinada a suprir uma lacuna significativa no campo da democratização do acesso a documentos e informações de caráter público, cuja efetivação contribuirá, também, sobretudo, ao aperfeiçoamento da participação cidadã. (DOS SANTOS, 2007).

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção é presidido pelo ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Os membros titulares do conselho serão designados pelo presidente da República e os seus suplentes, pelo presidente daquele conselho (redação dada pelo Decreto nº 6.930/2009).

A Secretaria-Executiva será exercida pelo Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União (redação dada pelo Decreto nº 6.075/2007).

Os representantes dos órgãos governamentais serão indicados pela autoridade máxima do respectivo órgão.

Os representantes dos órgãos não governamentais terão mandato de dois anos, permitida a recondução (redação dada pelo Decreto nº 6.930/2009).

A participação no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção são considerados serviço público relevante não remunerado.

O critério do presidente do conselho poderá ser especialmente convidado a participar das reuniões do colegiado, sem direito a voto, titulares de outros órgãos ou entidades públicas, bem como organizações e pessoas que representem a sociedade civil, sempre que da pauta constarem assuntos de sua área de atuação (redação dada pelo Decreto nº 6.075/2007). O conselho podem instituir grupos de trabalho, de caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas.

### **Competências<sup>99</sup>:**

- Contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à

---

99 Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, "Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção"

impunidade, a ser implementada pela CGU e pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

- Sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade.
- Sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal.
- Atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade.
- Realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade.

## **11. CAPACITAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO PARA O CS**

### **11.1 PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO E OUTROS (Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – CGU)**

A partir de setembro de 2003, a CGU, entre as suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais, com o apoio de uma ONG (Avante, Educação e Mobilização Social). Esse projeto foi institucionalizado em 2004 com sua transformação no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, tendo sido criada uma unidade específica dentro da estrutura da CGU para comandar esse esforço institucional – a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Segundo Santana (2009, p. 48), “a concepção das ações a serem desenvolvidas incluía claramente a noção de que era necessário buscar a sensibilização, mobilização e conscientização política dos diversos segmentos da sociedade, bem como a sua capacitação técnica para tornar viável o exercício do controle social sobre as políticas públicas”.

Inicialmente, o público-alvo foi os conselheiros e lideranças da sociedade civil organizada dos municípios, quanto os servidores públicos municipais.

Desde 2004, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público inclui, além das ações de educação presencial, ações de educação a distância, distribuição

de livros e materiais didáticos, e passou pela ampliação do público-alvo com o estabelecimento de parcerias com outros órgãos governamentais como o TCU (com o Programa Diálogo Público), a Secretaria da Receita Federal e Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação (com o Programa Nacional de Educação Fiscal), assim como com várias ONGs (SANTANA, 2009, p. 52).

Em 2007, foi criado o concurso de desenho e redação para alunos do ensino fundamental sobre o tema “Como a Sociedade pode ajudar no Combate a Corrupção”. Em 2008, o concurso foi ampliado com a realização de um concurso nacional para os alunos do ensino fundamental e médio das redes públicas municipal e estadual, além da rede privada, em parceria com a campanha “O que você tem a ver com a corrupção” (Idem).

Além disso, em 2008, a CGU firmou parceria com o Instituto Maurício de Sousa, criador da Turma da Mônica, para a implementação do projeto “Um por todos, todos por um. Pela ética e cidadania”, para realizar ações de estímulo ao controle social integradas com os programas “Escola Aberta” e “Mais Educação”, do Ministério da Educação (CGU, 2009, p. 17).

## **11.2 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS (Secretaria-Geral da Presidência da República)**

A Secretaria-Geral da Presidência da República em parceria com a UFMG, desenvolveu, desde o ano 2008, o Programa de Formação de Conselheiros Nacionais sob a modalidade da educação a distância, que tem como objetivo contribuir na formação dos representantes da sociedade civil e do governo que estão engajados em processos participativos e deliberativos sobre políticas públicas no nível federal.

O Curso em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais está organizado em módulos, cada um com uma disciplina obrigatória de 45 horas/aula e duas ou mais optativas de 30 ou 15 horas/aula. O curso é oferecido em três modalidades acadêmicas: especialização, aperfeiçoamento e atualização. Os alunos poderão escolher dentre elas aquela que corresponde a sua escolaridade e a sua pretensão de continuidade de estudos.

Os módulos são os seguintes:

Módulo 1: Democracia, república e participação;

Módulo 2: Instituições políticas, participação e processos de globalização;

Módulo 3: Metodologia do trabalho científico;

Módulo 4: Sociedade civil e participação;  
 Módulo 5: Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais;  
 Módulo 6: Controle público e democracia.

Para a obtenção do Certificado de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais e do Certificado de Aperfeiçoamento em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, é necessário uma escolaridade superior completa (diploma de nível superior em qualquer área).

Ao final do curso, ocorre em Brasília um Encontro Nacional durante três dias, com participação de alunos, tutores e docentes (UFMG; SECRETÁRIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008).

## 12. CONCLUSÕES

### a) UMA VISÃO DE CONJUNTO: IMPORTANTES LACUNAS

Na tabela a seguir, pode apreciar se os modelos de participação e controle social que existem nos diferentes tipos de administração pública em nível federal, de acordo com o que foi visto anteriormente.

**Tabela 35 – Modelos de administração e participação social**

Modelo de Administração	Modelos de Participação e Controle Social
Administração Direta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conselhos de políticas públicas a nível federal</li> <li>Conferências nacionais</li> <li>Espaços não institucionalizados</li> <li>Participação social no orçamento federal</li> </ul>
Autarquias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Audiências, consultas públicas, ouvidorias independentes, conselhos consultivos e outros mecanismos (autarquias especiais: agências reguladora)</li> <li>Eleição de reitores (autarquias universitárias)</li> <li>Conselhos deliberativos (autarquias regionais)</li> </ul>

Modelo de Administração	Modelos de Participação e Controle Social
Fundações Públicas	Não existe (com exceções)
Empresas Estatais e Assemelhadas	Não existe
Entidades Paraestatais	Conselho de administração com participação social (serviços sociais autônomos de prestação de serviços sociais)
Entidades de Colaboração	Conselho de administração com participação de representantes do Poder Público e sociedade civil (organizações sociais) Conselho de administração com participação de sociedade civil (Oscip)

Fonte: elaboração própria

Como se percebe na tabela, formalmente o leque de instrumentos de participação social na administração federal é bastante amplo.

Contudo, segundo se observa na tabela 36, uma análise mais detalhada nos mostra que só a administração direta tem uma variedade de meios em que a sociedade civil pode intervir. Destaca, ademais, na administração direta a interconexão dos instrumentos (especificamente entre os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais), assim como entre os procedimentos administrativos e judiciais. Não pode, no entanto, desconhecer-se que nela existe uma enorme variedade de interfaces entre o Estado e a sociedade com composições e alcances muito distintos. Ademais, conforme o apreciado, os resultados de alguns conselhos nacionais são magros. Por outra parte, as conferências nacionais tendem a ser um reflexo dos próprios conselhos, questione que torna necessário um exame mais atento de sua representatividade, sua legitimidade e da sua eficácia como órgãos de controle social e de participação social.

Nos casos das fundações públicas e das empresas estatais e assemelhadas, em geral, não existem mecanismos de participação social.

Nas autarquias (que são as entidades mais numerosas no contexto da Administração Pública Federal indireta, segundo Komatsu – 2009) há vários

modelos de participação social. No caso das **autarquias universitárias**, a participação social é de baixa intensidade, se consideramos que a comunidade universitária só intervém indiretamente na eleição de sua autoridade máxima (o reitor). No caso das **autarquias regionais**, há apenas participação de representantes de empresários e trabalhadores (ainda que minoritária), salvo em uma; portanto, também se trata de um modelo de baixa intensidade. O caso das **agências reguladoras** é expressivo de uma maior quantidade de órgãos e mecanismos. De fato, estão institucionalizadas as audiências e as consultas públicas, e em algumas existem ouvidorias independentes, conselhos consultivos e outros mecanismos. No entanto, não há um modelo único. Ademais, segundo os fatos a respeito a sua operação e resultados, a eficácia do controle e a participação da sociedade nos órgãos reguladores é também muito heterogênea.

Nas **entidades paraestatais** (SSA, associados a assistência e ao ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais e a prestação de serviços sociais), não existem interfaces com a sociedade. No único caso de um SSA que presta serviços sociais (rede SARA), no Conselho de Administração há representantes sociais, embora minoritários.

Nas **entidades de colaboração**, só há participação social no Conselho de Administração das Organizações Sociais (minoritária). As Oscip não têm órgãos específicos de participação.

A conclusão mais importante é que existem lacunas quanto à interfaces entre o Estado e a sociedade que afetam especialmente a prestação de serviços públicos e a sua regulação.

Só em os processos da formulação de políticas, a cargo da administração direta, pode se apreciar alta densidade na institucionalização de órgãos colegiados, foros, procedimentos e ouvidorias disponibilizados para a sociedade.

No que diz respeito aos mecanismos transversais previstos pelas normas jurídicas para todos os modelos da administração pública, segundo se observa na tabela seguinte, sua disponibilidade não é total. Isso sem considerar os possíveis obstáculos institucionais que podem existir para seu real uso pela sociedade.

**Tabela 36 – O caráter da participação social segundo os modelos da administração pública**

	Órgãos Colegiados			Foros ou Conferências nacionais	Procedimentos			Ouvidorias
	Especiais		Conselhos da Administração com representação social		Audiências/ Consultas Públicas	Eleição Autoridades	Recursos Judiciais	
	Conselhos Consultivos	Conselhos Deliberativos						
Administração Direta			N/A	Restringida	N/A		Com exceções	
<b>Autarquias</b>								
- Autarquias Especiais (caso Agências Regulatórias)	Só em algumas			Obrigatória só em algumas			Independente só em algumas	
- <i>Autarquias Universit.</i>					Eleição indireta			
- Autarquias Regionais		Representação minoritária de empresários e trabalhadores					Com exceções	
Fundações Públicas	Só em algumas		Não existe (com exceções)				Com exceções	
Empresas Estatais e Assemelhadas			Não existe				Com exceções	
Entidades Paraestatais			Não existe (com exceções)					
Entidades de Colaboração								
- OS								
- OSCIP								

Fonte: elaboração própria

**Tabela 37 – Instrumentos transversais**

Instrumentos	Disponibilidade
INSTRUMENTOS JURÍDICOS	Em forma direta, a sociedade só pode acesar alguns instrumentos. A disponibilidade para qualquer pessoa existe para os direitos de petição e de certidão, e para os mandados de segurança e de injunção. A ação popular solo pode ser usada por cidadãos(ãs). O recurso mais usado, a Ação civil pública, é mediado pelos órgãos de controle.
PODER DE DENÚNCIA PERANTE ÓRGÃOS DE CONTROLE	Ampla
OUVIDORIAS INSTITUCIONAIS	Ampla
DIREITO À INFORMAÇÃO	Restringido pela ausência de uma lei ao respeito
AUDIÊNCIA PÚBLICA e CONSULTA PÚBLICA	Restringidas

Fonte: elaboração própria

Cabe destacar ainda que a amplitude formal do poder de denúncia (por meio da manifestação aos órgãos de controle e às ouvidorias) de que dispõe a cidadania se relativiza considerando-se que as ouvidorias institucionais não existem em todos os entes da Administração Pública, e as porcentagens de resolução das manifestações feitas perante os órgãos de controle interno e externo são baixas na maioria dos casos (ou não são disponibilizadas), conforme observado.

### **b) MODELOS DE CONTROLE SOCIAL OU DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – UM ASSUNTO SEM DEFINIÇÃO CLARA PARA A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL**

Não é claro quando estamos na presença de um instrumento de controle social (CS) ou de participação social/popular (PP). Ainda mais, é difícil reconhecer as funções que correspondem a uma ou a outra. Siraque os vê como “irmãos siameses”, cuja diferença é a oportunidade em que se aplicam. A PP “ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante a elaboração do ato da Administração”. O CS “pode concretizar-se em dois momentos: 1) análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas jurídicas ao caso concreto” (SIRAQUE, 2009, p. 112).

Se temos em conta essa perspectiva, os conselhos de políticas públicas são instâncias tanto de participação popular como de controle social. Mas, se nos atermos aos resultados, os conselhos são órgãos de participação que, a sua vez, tendem a exercer funções de caráter mais técnico que político. A respeito, sugerimos revisar o ponto sobre os resultados de alguns conselhos no ano 2009.

As conferências, por sua parte, aparentemente tampouco são instâncias de controle social. Elas, como os conselhos, parecem ser instâncias de participação, embora com um caráter aparentemente mais político. De fato, os dados mostrados sugerem que muitas conferências causaram impacto no processo legislativo.

Outra lacuna pode ser, portanto, referente aos mecanismos de controle social em a administração federal.

A distinção é relevante porque ambos são chave para a governança democrática: a participação social como um meio para democratizar a Administração Pública; o controle social para aumentar sua *accountability*.

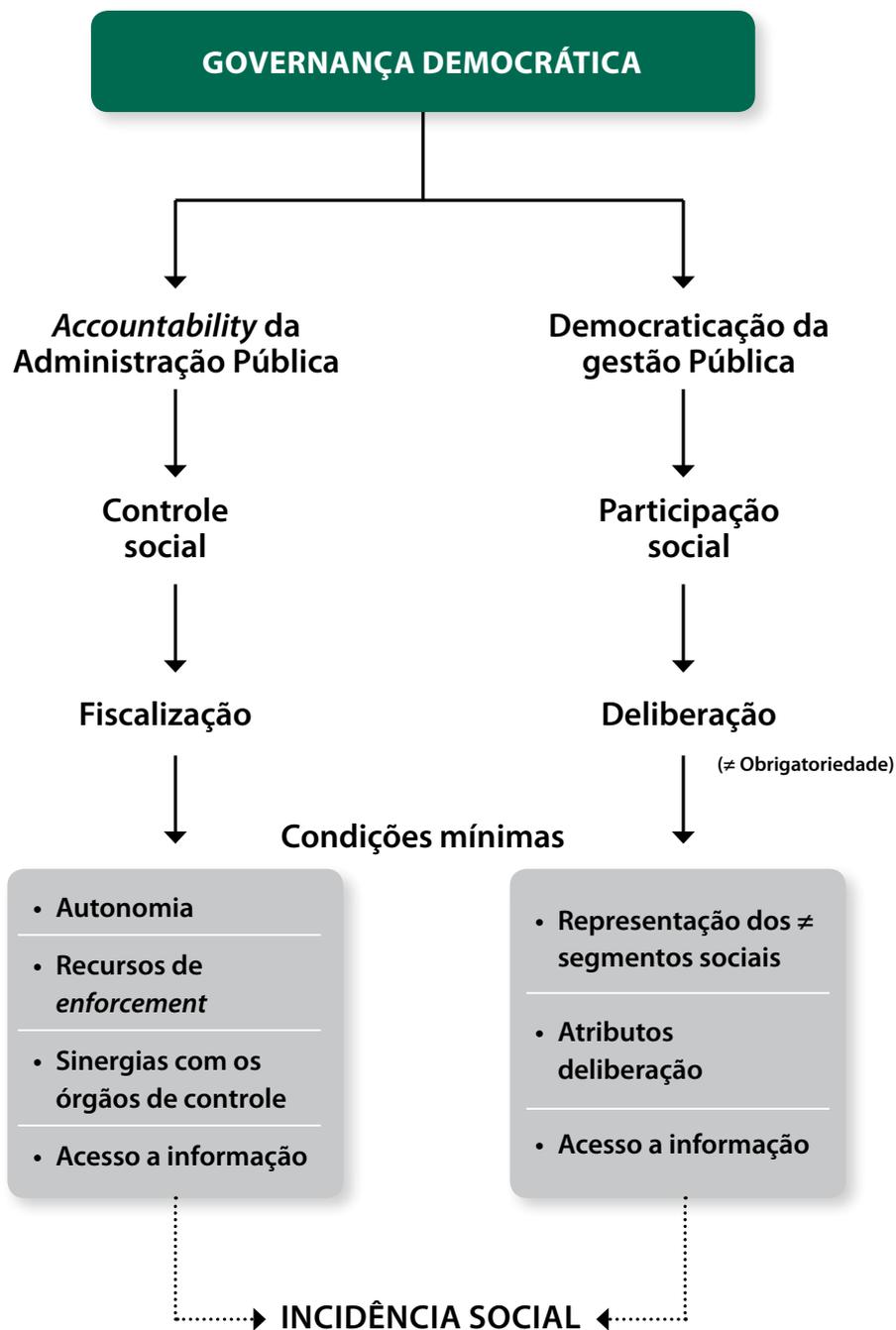
Por outro lado, a distinção é relevante porque ainda que a participação e o controle social possuam requisitos institucionais comuns também possuem requisitos específicos. No Gráfico 22, apresentamos um esboço desses requisitos.

É chave para a governança democrática assegurar os distintos tipos de requisitos nos modelos pertinentes. Por isso nos proporemos a fazer uma exploração acerca da existência dos requisitos segundo fontes primárias e secundárias da informação. O segundo relatório estará dedicado a estas questões.

Cabe, por agora, destacar a existência dos significados problemáticos da “deliberação”: a visão predominante nas próprias definições oficiais é que a deliberação é sinônima de “decisões vinculantes”. Recordemos que, por exemplo, a CGU (2008) assinala que “a função deliberativa refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência”.

Essa aproximação dificulta a avaliação do aporte da deliberação à democratização das decisões públicas. Almeida e Cunha (2009, p. 76) reconhecem que “embora possamos citar uma miríade de estudos sobre a participação dos atores da sociedade civil e do governo nos conselhos de políticas no Brasil [...]

Gráfico 22 – Uma aproximação conceitual



Fonte: elaboração própria

tais trabalhos carecem de um estudo sistemático sobre a dinâmica de deliberação destes atores.”<sup>100</sup>

### c) AS EVOLUÇÕES FAVORÁVEIS

**Autonomia social:** há uma evolução favorável, a partir de 2003, na autonomia da representação social: pelo menos em dois conselhos (CNAS e CNS), a escolha dos representantes da sociedade civil se dá por meio de processo eleitoral.

**Democratização da participação social:** desde o ano 2003, as minorias culturais são objeto privilegiado de novas secretarias (v.g. Secretaria especial de Políticas Públicas para Mulheres e Secretaria de Promoção de Igualdade Racial), acompanhadas de conselhos nacionais e conferências nacionais que se convertem em fóruns para a formulação das suas expectativas legislativas.

Por outro lado, há uma tendência para incluir a membros de organizações sociais nos conselhos mais tradicionais. No entanto, como o destaca Avritzer (2009, p. 35), há uma grande variação no que se denomina entidades da sociedade civil: em alguns casos, são associações de base (conselhos de saúde), enquanto em outros são ONGs (assistência social, meio ambiente e criança e do adolescente), por sua vez, com diferentes recursos de influência.

**Parcerias entre controle institucional e controle social e sinergias entre instrumentos de controle:** cada vez mais, os conselhos estabelecem parcerias com órgãos de controle institucional (externo e interno). O CNAS é um exemplo ao respeito.

---

100 Elas apresentam três propostas de análise da deliberação nos conselhos de políticas, que possam descortinar três aspectos importantes da deliberação, a saber, seus critérios conceituais e padrões avaliativos; as condições empíricas institucionais necessárias para a deliberação e a avaliação da influência da deliberação nos governos locais. Seleccionam um conjunto de critérios avaliativos de deliberação, ou seja, a compreensão dos requisitos necessários para confirmar a presença de deliberação e, desse modo, classificar as experiências de acordo com determinado grau de sucesso ou fracasso deliberativo: presença de debates face a face; igualdade de razões apresentadas e de participação; interatividade de discurso; discordância entre os participantes; publicidade; informação ampliada sobre os assuntos; decisões voltadas para o grupo ou sociedades em geral

Almeida e Cunha (2009, p. 63) se propõem desenvolver “uma metodologia que seja capaz de avaliar os resultados das políticas e que consiga relacionar tais resultados com o processo deliberativo e/ou com a presença de instituições participativas nos municípios”. Utilizam com fonte de dados as atas das reuniões que permitem analisar o processo argumentativo.

## d) A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO E ACCOUNTABILITY DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se nos atermos ao enfrentamento da desigualdade no acesso aos processos decisórios, pode-se, preliminarmente, concluir que, sobretudo, desde o ano 2003, há uma maior democratização no que concerne à administração direta, especialmente na formulação das políticas sociais. Os efeitos dessa democratização na equidade e justiça dessas políticas são visíveis quando se analisam as resoluções das conferências nacionais, mas não a respeito dos conselhos. Esses últimos merecem uma análise mais detalhada (previsto em um 2º relatório) para poder extrair conclusões mais rigorosas.

O aumento da transparência administrativa e da *accountability* da Administração Pública é um correlato do anterior. Porém, também é necessário um estudo mais detalhado. Destaque-se, por agora, que os conselhos de políticas públicas não têm (salvo exceções) uma política de *accountability* a respeito deles mesmos. As dificuldades para acessar as resoluções em alguns conselhos é uma expressão desse fato.

## e) OS PRINCIPAIS ASSUNTOS PENDENTES

Além do expressado, há ao menos três campos que estabelecem limites à democratização e *accountability* da Administração Pública:

- **ausência de uma lei que regule o acesso à informação** – Em maio de 2009, o Executivo federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Acesso à Informação, que espera por sua aprovação.
- **Ausência de participação social no orçamento federal** – Como destacava Dos Santos (2004), “Apesar desses avanços formais, inexiste ainda, na esfera federal, qualquer disposição legal ou regulamentar que assegure aos cidadãos, por meio de participação direta, a possibilidade de interagirem com o Poder Público durante a fase de elaboração e discussão do Orçamento Geral da União. Os princípios constitucionais e o fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal dependem de regulamentação, sem o que permanecerão letra morta, convalidando-se, pela omissão dos Poderes, a sua inefetividade”. Essa apreciação se mantém vigente.

- **Déficits das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta** – A Emenda Constitucional nº 19/1998, introduziu na Carta Constitucional brasileira comando, no § 3º do art. 37, que prevê que:

“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

A mesma emenda constitucional fixou prazo de 180 dias para o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei complementar regulamentando o art. 163 da Constituição, mas a proposição enviada, além de regulamentar parte desse artigo, regulamentou em parte também o art. 165, § 9º, da CF, que remete à lei complementar dispor, dentre outras, sobre a elaboração da lei orçamentária anual.

Segundo Dos Santos (2004), com o objetivo de regulamentar o comando constitucional do § 3º do art. 37 da CF, o deputado Marcos Afonso (PT-AC) apresentou um projeto, que estava ainda em tramitação na Câmara dos Deputados em 2004 (PL nº 2.587, de 2000), dispondo sobre a participação popular e o controle social dos atos de gestão do Poder Público, e disciplinando o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada a informações relativas às finanças públicas. A Emenda Constitucional nº 19/1998 agregou, ainda, previsão de que cabe ao Congresso Nacional elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos. Em abril de 1998, foi constituído um grupo de trabalho formado por juristas e especialistas em Administração Pública para elaborar um anteprojeto de lei no prazo de 120 dias. Vencido o prazo, o anteprojeto foi submetido a

debate em audiência pública, mas não chegou a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Mas o deputado Celso Russomano (PPB-SP) apresentou-o como proposição de sua autoria (PL nº 674/1999), e, desde abril de 1999, o projeto está em apreciação pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, já tendo sido aprovado pelas comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Com sentido e conteúdo semelhante, foi aprovado pelo Senado Federal o PL nº 439/1999, do Senador Lúcio Alcântara, que, remetido à Câmara, teve apensado o PL nº 674/1999. Aprovados pela Comissão de Finanças e Tributação em setembro de 2003, aguardam apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Não conhecemos os resultados desses projetos.

- **Déficits das formas de participação social na administração pública direta e indireta prestadora de serviços públicos** – No que respeita à administração indireta, é pendente de aprovação o Projeto das Fundações Estatais (PLP nº 92/2007), que se refere a fundações sem fins lucrativos integrantes da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado, estabelecendo que, em seu novo formato, estariam dotadas de um sistema de governança colegiada que introduz requisitos sintonizados com o paradigma da gestão pública participativa e democrática: um conselho de administração com representação majoritária do governo e com representantes da sociedade civil; um conselho consultivo social vinculado ao conselho de administração (usuários e trabalhadores).

A análise mais exaustiva que se apresentará no relatório 2, provavelmente aumentará a lista de assuntos pendentes cuja resolução poderia incrementar a governança democrática do Administração Pública Federal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA DE MORAES, Renato. Conselhos de gestão fiscal e sociedade civil: novos caminhos da participação e o consenso democrático. **XVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la**

**Administración Pública “Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública”, Caracas, 2003.**

ALMEIDA DE REZENDE, Debora Cristina; CUNHA, Eleonora Schettini M. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. Em: Metodologias e participação. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais (3) Belo Horizonte: UFMG, 2009.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Relatório Ouvidoria, 2009.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. **Boas Práticas Regulatórias**. Guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulação da Anvisa. Brasília: Anvisa, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BACELAR BORRALHO, Vera Maria; MARTINS, Mary Anne Fontenele. **Participação e controle social**. 2009.

BATISTA MACIEL, Carlos Alberto. **Políticas Públicas e Controle Social**: encontros e desencontros da experiência brasileira. (unb.revistaintercambio.net.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/118.doc)

BEZERRA DE MENEZES, Joyceane. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, 18–21, out. 2005.

BROWN RIBEIRO. **Sistemas de controle da administração pública**: busca de uma matriz de análise. s.d.

CARNEIRO BRONZO LADEIRA, Carla; Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais”. Paper apresentado em el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001

CARVALHO MOTA, Ailton; NEVES, Catherine Soares. Controle social da administração pública: o papel do Ministério Público no Brasil”. X Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Documento Libre.

CARVALHO TANAJURA, José. Os tribunais de contas e o controle social do Estado: realidade e virtualidade. In: XIX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. **Contraloría y participación social en la gestión pública**. 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: CGU, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Controle interno, prevenção e combate a corrupção**. Ações da CGU em 2008. Brasília: CGU, 2009.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Orientações para implantação de unidade de Ouvidoria**. (5. ed. Brasília: Ouvidoria-Geral da União, 2009<sup>a</sup>).

CONSELHO GESTOR GHC. Saiba o que é e como funciona, s.d. (folheto).

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. SUAS, Sistema Único de Assistência Social. **Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política pública de Assistência Social** (1). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2006.

CONH, Amelia; MASCARENHAS, Neil Patrick; BUJDOSO, Yasmin Lilla Veronica; MALTA, Maria Mello de. A construção da regulação em saúde suplementar a partir da visão de seus atores. **Relatório apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq**, CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, DPT – Diretoria de Programas Temáticos e Setoriais, CGSAU – Coordenação Geral do Programa de Pesquisa em Saúde, Edital MCT- CNPq/ANS – n. 46/2006, São Paulo, 2009.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES. **CDES: uma síntese das atividades**. Presidência da República, Secretaria de relações Institucionais, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES. Folheto institucional, s.d.

- COSTA, Patricia Viera da. Desenho institucional e o relacionamento das agências com os órgãos supervisores. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Políticas Públicas e Gestão Governamental, 2009. **XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, p. 27-30, out. 2009.
- CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- DOS SANTOS, Luiz Alberto. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Madri, p. 2-5, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Regulando a regulação: a nova legislação das agências reguladoras federais no Brasil. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Madri, p. 2-5 nov. 2004a.
- \_\_\_\_\_. Governança participativa: tendências mundiais e avanços recentes no Brasil. **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 30 out.-2 nov. 2007.
- FARIA FERES, Cláudia. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In: **Metodologias e participação. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais** (3), Belo Horizonte, UFMG, 2009.
- FERNANDES DA MATA, Lúcia Helena. O controle social da gestão pública: importante instrumento de combate à corrupção. **XIX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública**. Contraloría y participación social en la gestión pública. 2006.
- Fundação Nacional de Saúde – Funasa. **Conferencia Nacional de Saúde Indígena**, 27-31 de mar. 2006, Ministério de Saúde, Funasa, 2006.
- GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO – GHC. **GHC 100% SUS. Saúde como prioridade**. 2010 (folheto).
- GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO – GHC. s.d. (folheto).

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFENSA DO CONSUMIDOR – IDEC. **Regulação e participação social**: experiências, desafios e propostas. Programa Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação **Social nos Processos de Regulação. Convênio ATN/ME-10541-BR (BR-M1035). Revisada em dezembro de 2008.**

JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha. **Taxonomia dos órgãos, entes e instituições público-privadas**. WB/PNUD/MP, jun. 2010.

KOMATSU, Suely. **Sistematização normativa e tipologia preliminar de organizações federais** (Produto 2). Projeto BRA/07/009 – Parceria PNUD-Aecid para o Fortalecimento Institucional no Brasil. Sistematização de experiências de elaboração de estruturas organizacionais e identificação de padrões e modelos comparativos. Secretaria da Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ago. 2009).

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social na governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

LEITE, Antonio José Teixeira; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. **Formas jurídicas da Administração Pública e de relacionamento com o Terceiro Setor**. Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. s.d.

LIPPI FERRETI, Mariana; VALD, Márcio Saraiva. Ouvidorias: controle social e melhorias nos serviços públicos. **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, p. 27-30, oct. 2009.

MAI, Luiza. Democracia participativa e federalismo. Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 22: Participación de los Ciudadanos en la Gestión Pública, Caracas, 2009.

LESSA, Paulo Mattos Todescan. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madri, p. 2-5, nov. 2004.

MENDANHA DE MELO MAEDA, Gisele. O direito de acesso a informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, ano IV, n. 6, set. 2009, Brasília, 2009.

- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS** – Participa SUS. 2. ed. e 2. reimp. Brasília: Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, 2010. (Série B. Textos Básicos de Saúde).
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Direito de todos**. Nosso dever. s.d. (folheto).
- MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.jusnavigandi.com.br>>.
- MORONI, José Antonio. O direito a participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- OUVIDORIA ANVISA. **Planejamento Estratégico 2010**. Brasília: Anvisa, 2010.
- OUVIDORIA DA ANATEL. **Relatório de Apreciações críticas da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel**. Brasília: Anatel, ago. 2009.
- PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro . Agências Reguladoras no Brasil: Modelo Único e Formas de Controle. In: XI Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, 2006, Guatemala. Anais do XI Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, 2006.
- POGREBINSCHI, Thamy (Coord.); Santos, Fabiano. Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. **Relatório Final da Pesquisa 16/03/2010**, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.
- PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO – PFDC. Relatório de Atividades 2009. Brasília, abr. 2010.
- REDE SARAH DE HOSPITAIS DE REABILITAÇÃO. **Síntese das Principais Atividades**. Exercício de 2009. Brasília: 2009.
- RESCHKE, Alexandra. A política de democratização da gestão do patrimônio da União: incluindo novas vozes. **XIV Congresso Internacional del**

**CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, p. 27-30, out. 2009.

ROCHA ANDRADE DA SILVA, Enid. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. **Texto para discussão**, n. 1.378, Ipea, produzido no programa de trabalho de 2008, Rio de Janeiro, fev. 2009.

SANTANA, Antonio Ed Souza. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. **Revista da CGU**, ano IV, n. 6, Brasília, set. 2009.

SECRETARIA DE GESTÃO, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Comissão de juristas. Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações Com Entes de Colaboração. Resultado Final. Ciclo de Debates Direito e Gestão Pública, Brasília, 2009.

SECRETARIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – SEDES. A efetividade da atuação do CDES e seus impactos nas políticas públicas. 2010.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselhos Nacionais. Agenda Trimestral 2010**. Dados Básicos: composição, endereço, contatos. Maio-Junho-Julho. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, 2010.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Destaques, Ações e Programas do Governo Federal** (Mai/Jun). 2010a.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar**. s.d.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. Possibilidades e limites na Constituição de 1998. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

SOUZA LEHFELD, Lucas; LÉPORE, Paulo Eduardo. **A participação cidadão e os instrumentos processuais de controle social das agências reguladoras no Brasil**. 2010

SOUZA MIRANDA, Raimundo José. Acompanhamento de resultados. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madri, p. 2-5, nov. 2004.

SOUZA RAMOS, Camila. A democracia que muitos não querem. Revista Fórum Por, 30 mar. 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; SECRETÁRIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Democracia participativa, república e movimentos sociais. Manual do aluno. Belo Horizonte, 2008.

### **SÍTIOS WEB** (Consultas maio-junho 2010)

#### **Comissão de Gestão de Florestas Públicas - CGFLOP**

(<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=3800>)

#### **Comissão Representativa de Valorização do Idoso (2006)**

(<http://www.anasps.org.br/index.asp?id=1688&categoria=29&subcategoria=46>)

#### **Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual - CGFSA**

(<http://futurosgestoresculturais.blogspot.com/2009/08/fundo-setorial-do-audiovisual-fsa-2009.html>)

#### **Conselho Nacional de Combate à Discriminação CNCD**

([http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a\\_pdf/modulo3-tema4-aula3.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-tema4-aula3.pdf))

#### **Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI**

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm))

#### **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF**

(<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/index.php?sccid=1757>)

#### **Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES**

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm))

#### **Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE**

([http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sec\\_geral/Juventude/Cons/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/Juventude/Cons/))

(<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96563/decreto-5490-05>)

#### **Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI**

(<http://www.trabalhoindigenista.org.br/CNPI.asp>)

### **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR**

([http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/legislacao/))

### **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA**

(<http://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm>)

### **Fórum Nacional da Previdência Social**

(<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2007/6019.htm>)

### **Fórum Nacional do Trabalho**

(<http://www.mte.gov.br/fnt/plenaria.asp>)

### **Cndi** (resoluções)

([http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho\\_idoso/resols/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho_idoso/resols/))

### **Conanda** (resoluções)

[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho\\_conanda/resols/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho_conanda/resols/)

(<http://www.direitodacrianca.org.br/midia/resolucoes>)

## **PAGINAS WEB DO LEGISLAÇÃO DOS CONSELHOS**

(Consultas maio-junho 2010)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993-12-07;8742>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2004-05-20;5089>)

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm))

(<http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnpct>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-12-12;6299>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1999-12-20;3298>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-04-22;6827>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2006-06-06;5796>)

<http://www.lexml.gov.br/>

<http://www.lexml.gov.br/busca/search?smode=advanced>

(<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2009-08-26;6950&url=http%3A%2F%2Fwww6.senado.gov.br%2Flegislacao%2>

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993-09-14;8706>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2002-04-18;4201>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008-03-25;6412>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-04-22;6827>)

<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2008-10-06;6594&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2008%2Fdecreto-6594-6-outubro-2008-581686-publicacao-104453-pe.html&exec>

<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2008-10-06;6594&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2008%2Fdecreto-6594-6-outubro-2008-581686-publicacao-104453-pe.html&exec>

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2000-06-21;3520>)

(<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/Antigos/D99274.htm>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2003-03-11;4613>)

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004-05-13;10869>)

(<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJFC1E6BD5ITEMID9EEAC9CB503B-40918DA7222EA6032A11PTBRIE.htm>)

### **Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)**

(<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=3800>)

### **Comissão Representativa de Valorização do Idoso (2006)**

(<http://www.anasps.org.br/index.asp?id=1688&categoria=29&subcategoria=46>)

### **Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA)**

(<http://futurosgestoresculturais.blogspot.com/2009/08/fundo-setorial-do-audiovisual-fsa-2009.html>)

**Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCND)**

([http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a\\_pdf/modulo3-tema4-aula3.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-tema4-aula3.pdf))

**Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)**

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm))

**Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)**

(<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/index.php?sccid=1757>)

**Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)**

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm))

**Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)**

([http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sec\\_geral/Juventude/Cons/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/Juventude/Cons/))

(<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96563/decreto-5490-05>)

**Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)**

(<http://www.trabalhoindigenista.org.br/CNPI.asp>)

**Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)**

[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/legislacao/)

**Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)**

<http://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm>

**Fórum Nacional da Previdência Social**

(<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2007/6019.htm>)

**Fórum Nacional do Trabalho**

<http://www.mte.gov.br/fnt/plenaria.asp>)

**Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993-12-07;8742>

**Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2004-05-20;5089>

**Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm)

### **Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)**

<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnpct>

### **Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-12-12;6299>

### **Conselho Nacional de Política Cultural**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-10-07;6973>

### **Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1999-12-20;3298>

### **Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-04-22;6827>

### **Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2006-06-06;5796>

### **Conselho Nacional de Saúde**

<http://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=Conselho+Nacional+de+Saúde&localidade=&localidade-exclude=&autoridade=&autoridade-exclude=&tipoDocumento=&tipoDocumento-exclude=&descriptor=&descriptor-exclude=&title=&title-exclude=&apelido=&apelido-exclude=&description=&description-exclude=&acronimo=&acronimo-exclude=&urn=&urn-exclude=&year=&year-max=&smode=advanced>

### **Conselho das Cidades**

<http://www.lexml.gov.br/busca/search?smode=advanced>

### **Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-08-26;6950>

### **Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993-09-14;8706>

### **Conselho Nacional de Imigração**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm)

### **Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2006-09-27;5912>

### **Conselho Nacional de Esporte**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2002-04-18;4201>

### **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008-03-25;6412>

### **Programa Brasileiro do Mercosul Social e Participativo**

<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2008-10-06;6594&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2008%2Fdecreto-6594-6-outubro-2008-581686-publicacao-104453-pe.html&exec>

### **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-04-22;6827>

### **Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2000-06-21;3520>

### **Conselho Nacional de Educação**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1999-12-15;3295>

### **Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)**

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/Antigos/D99274.htm>

### **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2003-03-11;4613>

### **Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004-05-13;10869>

### **Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)**

<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec3952.pdf>

### **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-11-23;6272>

### **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2003-11-20;4885>

### **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2001-10-30;3992>

### **Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2008-06-12;3571>

### **Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm)

### **Fórum Nacional do Trabalho**

<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=4&data=30/07/2003>

### **Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2005-06-30;11129>

### **Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)**

(<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2005-01-24;5353>)

### **Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)**

<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2006-06-05;5795&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2006%2Fdecreto-5795-5-junho-2006-542946-publicacao-52634-pe.html&exec>

### **Comissão Representativa de Valorização do Idoso**

<http://www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=24965>

### **Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS)**

<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2007-01-22;6019&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2007%2Fdecreto-6019-22-janeiro-2007-549811-publicacao-65333-pe.html&exec>

### **Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2004-05-05;5069>

### **Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1987-01-16;93945>

### **Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2009-01-27;4574>

<http://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=Conselho+de+Defesa+dos+Direitos+da+Pessoa+Humana&localidade=&localidade-excluído=&autoridade=&autoridade-excluído=&tipoDocumento=&tipoDocumento-excluído=&descriptor=&descriptor-excluído=&title=&title-excluído=&apelido=&apelido-excluído=&description=&description-excluído=&acronimo=&acronimo-excluído=&urn=&urn-excluído=&year=&year-max=&smode=advanced>

## OUTRA LEGISLAÇÃO

Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 (Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dão outras providências)

Decreto nº 3.039, de 16 de abril de 1999 (Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências)

Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, de Anvisa (Aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e da outras providências)

Portaria nº 612, de 27 de agosto de 2007 (Disciplina as Câmaras Setoriais da Anvisa e da outras providências).

Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002 (Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências)

Resolução nº 1/92 (Regulamento do Conselho de Administração do Serviço Social Autônomo “Associação das Pioneiras Sociais”)

Projeto de Lei nº 3.407, de 14 de maio de 2008 (Dispõe sobre a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e dá outras providências). (Subchefia de Assuntos Parlamentares dela Casa Civil)

Projeto das Fundações Estatais – PLC nº 92/2007 (Regulamenta o art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal)

Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009 (Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 9.429, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, nº 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências)

Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010 (Regulamenta a Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências)

Lei nº 9.984, de 28 de janeiro de 2000 (Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências)

Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003 (Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e dá outras providências)

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

#### **ÓRGÃOS COLEGIADOS DA APF** (com participação de sociedade)

##### **CASA CIVIL**

Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia – Consipam

Conselho Superior do Cinema

##### **SECRETARIA-GERAL**

Conselho Nacional de Juventude – CNJ (consultivo)

##### **SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM (consultivo e deliberativo)

##### **SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH (deliberativo)

Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD (deliberativo)

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE (deliberativo)

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (deliberativo)

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI (deliberativo)

Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação – CNPDHA (consultivo)

##### **SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR

##### **AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

Comissão Coordenadora da Criação do Cavalão Nacional – CCCCN

Comissão Especial de Recursos – CER

Conselho Deliberativo da Política do Café – CDPC

Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA

##### **DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

Conselho Nacional de Assistência Social (deliberativo)

Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Conselho de Articulação de Programas Sociais

Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF (deliberativo)

Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social

## CIDADES

Conselho das Cidades – ConCidades (deliberativo e consultivo)

## CIENCIA E TECNOLOGIA

Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CCT

Conselho Nacional de Informática e Automação – Conin

Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia – CMCH (deliberativo)

## COMUNICAÇÕES

Conselho Gestor do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel

## CULTURA

Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC

## DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf

## DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Conmetro

## EDUCAÇÃO

Conselho Nacional de Educação – CNE

## ESPORTES

Conselho Nacional do Esporte

## FAZENDA

Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional

Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf

## INTEGRAÇÃO NACIONAL

Conselho Nacional de Defesa Civil – Condec (deliberativo e consultivo)

Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – Condel/FCO

Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia – Condeam

Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste – Condenor

## **JUSTIÇA**

Conselho Nacional de Segurança Pública

Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a

Propriedade Intelectual (consultivo)

## **MEIO AMBIENTE**

Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama

Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente

Comissão de Gestão de Florestas Públicas (consultivo)

## **PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Comissão Nacional de Cartografia – Concar (consultivo)

Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD

## **PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Conselho Nacional de Previdência Social

## **MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Conselho Nacional de Saúde

## **TRABALHO E EMPREGO**

Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Condefat

Conselho Nacional de Economia Solidária

## **TURISMO**

Conselho Nacional de Turismo – CNT

Fonte: Komatsu (2009)

## ANEXO 2

### DESCRIÇÃO CONSELHOS CONSULTIVOS

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO – CNCD (2001/2005) (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2001</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto nº 3.952, de 4/10/2001, e Decreto nº 5.397, de 22/3/2005, que dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho (< <a href="http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec3952.pdf">http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec3952.pdf</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os membros são indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados, e designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos, para um período de dois anos, permitida a recondução.	
COMPOSIÇÃO		
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>	
<p><b>10 membros</b> (De acordo com o Decreto nº 5.397/2005) 1 Secretário de Estado dos Direitos Humanos, que o presidirá; 1 representante da Assessoria Especial do Gabinete da Presidência da República; 1 representante do Ministério das Relações Exteriores; 1 representante do Ministério da Educação; 1 representante do Ministério da Saúde; 1 representante do Ministério do Trabalho e Emprego; 1 representante do Ministério do desenvolvimento Agrário; 1 representante da Secretaria de Estado de Assistência Social; 1 representante do Ministério Público do Trabalho; 1 representante do Ministério Público Federal</p>	<p><b>14 membros</b> (De acordo com o Decreto nº 5.397/2005) 11 representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais, com especial ênfase na participação de entidades da comunidade negra, que se ocupem de temas relacionados com a promoção da igualdade e com o combate a todas as formas de discriminação; 1 representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea; 1 representante da Fundação Cultural Palmares; 1 representante da Fundação Nacional do Índio;</p>	

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA (2003)</b> (Presidência da República)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2006</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e Decreto nº 6.272, de 23/11/2007 (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-11-23;6272">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-11-23;6272</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Assessorar o presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os membros da sociedade civil são escolhidos conforme critérios de indicação estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Os representantes da sociedade civil, bem como os suplentes da representação governamental, são designados pelo presidente da República. (13 ministros de Estado, 11 observadores, 38 personalidades da sociedade organizada, num total de 62 conselheiros)	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<p><b>19 Membros</b> (de acordo como o Decreto nº 6.272/2007) a) 15 Ministros de Estado: i) da Casa Civil da Presidência da República; ii) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; iii) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; iv) das Cidades; v) do Desenvolvimento Agrário; vi) da Educação; vii) da Fazenda; viii) do Meio Ambiente; ix) do Planejamento, Orçamento e Gestão; x) da Saúde; xi) do Trabalho e Emprego; xii) da Integração Nacional; xiii) da Ciência e Tecnologia; xiv) das Relações Exteriores; e xv) da Secretaria-Geral da Presidência da República; b) 4 Secretários Especiais: i) da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; ii) da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; iii) da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; e iv) da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.</p>	<p><b>38 Membros</b> (de acordo como o decreto nº 6.272/2007) “Os representantes da sociedade civil serão escolhidos conforme critérios de indicação estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. (&lt;<a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-11-23;6272">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-11-23;6272</a>&gt;)</p>

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – CNPIR (2003/2008)</b>  (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir, da Presidência da República)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2003</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 10.678, de 23/5/2003, regulamentado pelo Decreto nº 4.885, de 20/11/2003, e alterado pelo Decreto nº 6.509, de 2008. (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2003-11-20;4885">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2003-11-20;4885</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira. Além de combater o racismo, tem por missão propor alternativas para superar as desigualdades raciais, tanto do ponto de vista econômico quanto social, político e cultural, ampliando os processos de controle social sobre as referidas políticas.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os membros dos órgãos públicos são indicados pelos seus dirigentes máximos. Os 19 membros da soc. civil são indicados a partir de processo seletivo aberto a todas as entidades cuja finalidade seja relacionada às políticas de igualdade racial, e as vagas são preenchidas a partir de critérios previamente definidos em edital expedido pela Seppir. As 3 personalidades são indicados pelo ministro de Estado Chefe da Seppir e designados pelo presidente da República.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<b>22 membros</b> (de acordo com o Decreto nº 4.885/2003, e alterado pelo Decreto nº 6.509, de 2008) 22 membros do Poder Público Federal	<b>22 membros:</b> (Decreto nº 4.885/2003, e alterado pelo Decreto nº 6.509, de 2008) 19 de entidades da sociedade civil. 3 personalidades reconhecidas no âmbito das relações raciais.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CONDRAF (1999/2003)</b> (Ministério do Desenvolvimento Agrário)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>1999</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	<b>2001</b> Decreto nº 3.992, de 30/10/2001 (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2001-10-30;3992">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2001-10-30;3992</a> >) <b>2000</b> Decreto nº 401-R, de 9/11/2000	
<b>FINALIDADE</b>	Propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário. Tem caráter deliberativo e mantém a paridade entre os seus membros	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<p><b>14 Membros</b></p> <p>a) Secretário de Estado da Agricultura, que o presidirá;</p> <p>b) representantes do poder público estadual; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Agricultura e do Abastecimento; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; da Fazenda;</p> <p>c) titulares de instituições públicas, ou seus representantes:</p> <p>Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária; Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;</p> <p>d) representantes estaduais e municipais: 2 representantes de Estados ou Distrito Federal; e um representante dos Municípios;</p>	<p><b>14 Membros</b></p> <p>organizações dos agricultores familiares, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras:</p> <p>a) 2 representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de âmbito nacional, representativas dos trabalhadores rurais;</p> <p>b) 2 representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de âmbito nacional, representativas de beneficiários de projetos de assentamento integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária;</p> <p>c) 1 representante de entidade civil sem fins lucrativos relacionada com a produção agrícola ou primária;</p> <p>d) 2 representantes de entidades civis sem fins lucrativos, que exerçam ações relacionadas com o desenvolvimento rural sustentado; e</p> <p>e) 1 membro de cooperativas de pequenos produtores rurais</p> <p>(&lt;<a href="http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514263.pdf">http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514263.pdf</a>&gt;)</p>

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – CNPI</b> (Ministério da Justiça)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2006</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto s/nº, de 22/3/2006, que cria a Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI. Portaria MJ nº 789, de 19/4/2007, que designa os membros da Comissão Nacional de Política Indigenista (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2008-06-12;3571">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2008-06-12;3571</a> >).	
<b>FINALIDADE</b>	Propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional indigenista, bem como estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos da Administração Pública Federal, relacionadas com a área indigenista.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os representantes indígenas são indicados em reuniões das organizações e povos indígenas localizados em cada uma das áreas geográficas, convocadas e coordenadas pelas organizações indígenas regionais.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<b>13 membros</b> (De acordo com o Portaria MJ nº 789/2007) (do Governo Federal)	<b>22 membros</b> (De acordo com o Portaria MJ nº 789/2007) 20 indígenas distribuídos entre as regiões do país (9 da Amazônia; 6 do Nordeste e Leste; 3 do Sul e Sudeste; e 2 do Centro-Oeste) 2 representantes de entidades da sociedade civil.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – CNES (2003/2006)</b> (Ministério do Trabalho e Emprego)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2003</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006 (< <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm</a> >).	
<b>FINALIDADE</b>	Realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os membros são designados pelo ministro de Estado do Trabalho e Emprego, mediante indicação dos titulares dos órgãos, entidades, instituições e associações respectivas.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<p><b>19 membros</b> Do Governo Federal, Secretarias Estaduais de Trabalho e órgãos de apoio à economia solidária de governos estaduais e municipais</p> <p>(&lt;<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm</a>&gt;).</p>	<p><b>37 membros</b> 20 represent. de Empreendimentos Econômicos Solidários. 17 represent. de outras organizações da Sociedade Civil e Serviços Sociais.</p>

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO</b> (Ministério do Trabalho e Emprego)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2003</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal e art. 5º do Decreto nº 4.796, de 30 de julho de 2003 (< <a href="http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&amp;pagina=4&amp;data=30/07/2003">http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&amp;pagina=4&amp;data=30/07/2003</a> >).	
<b>FINALIDADE</b>	A reforma sindical e trabalhista: promover a democratização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os representantes dos trabalhadores e empregadores são indicados pelas entidades representativas das duas categorias que desfrutam de reconhecimento público e representatividade em org. governamentais e internacionais.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<p><b>21 Membros</b> FNT será composto, de forma tripartite e paritária, por representantes indicados pelos seguintes segmentos:</p> <p>I – 10 Membros do Governo Federal, representado pelos órgãos do Poder Executivo.</p>	<p><b>51 Membros</b> 21 represent. dos trabalhadores. 21 represent. dos empregadores. 9 represent. de micro e pequenas empresas, cooperativas e outras formas de trabalho.</p>

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE – CONJUVE (Secretária-Geral da Presidência da República)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2005</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto nº 5.490, de 14/7/2005, alterado pelo Decreto nº 6.175, de 1º/8/2007 (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2005-06-30;11129">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2005-06-30;11129</a> >).	
<b>FINALIDADE</b>	Formular e propor diretrizes da ação governamental voltada à promoção de políticas públicas para a juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e fazer o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Designados pelo ministro de Estado Chefe da Secretária-Geral da Presidência da República. A designação dos membros da sociedade civil será precedida de amplo processo de diálogo social promovido pela Secretaria Nacional de Juventude, e apresentará ao ministro de Estado Chefe da Secretária-Geral da Presidência da República as indicações para composição do Conselho.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação Soc. Civil	
<p><b>20 membros</b> (De acordo com a Lei nº 11.129 e o Decreto nº 6.175/2007) 17 do Poder Público Federal. Um integrante de cada um dos poderes públicos estadual ou do Distrito Federal, municipal e Legislativo Federal, convidados pelo ministro de Estado Chefe da Secretária-Geral da Presidência da República.</p>	<p><b>40 membros</b> (De acordo com a Lei 11.129 e o decreto 6.175/2007) De entidades que atuem na defesa e promoção dos direitos da juventude. De pessoas com notório reconhecimento no âmbito das políticas públicas de juventude.</p>	

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – CNDI (Presidência da República)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2005</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto nº 96.056, de 19 de maio de 1988; Decreto nº 5.353, de 24 de janeiro de 2005 (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:federal:decreto:2005-01-24;5353">http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:federal:decreto:2005-01-24;5353</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Propor ao presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do país, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os representantes da sociedade civil são designados pelo presidente da República, para um período de dois anos.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação Soc. Civil	
<p><b>14 membros</b> (de acordo com o Decreto nº 5.353/2005)</p> <p>a) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Ciência e Tecnologia; da Fazenda; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Integração Nacional;</p> <p>h) do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Trabalho e Emprego;</p> <p>l) dos Transportes; Chefe da Secretária-Geral da Presidência da República; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.</p>	<p><b>14 membros</b> (de acordo com o Decreto nº 5.353/2005)</p> <p>14 representantes da sociedade civil ligados à indústria, designados pelo presidente da República, por indicação do presidente do CDI, com a finalidade de propor medidas relativas à política industrial.</p>	

<b>COMISSÃO DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS – CGFLOP</b> (Ministério do Meio Ambiente/Serviço Florestal Brasileiro)	
<b>NOME/VÍNCULO</b>	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2006</b>
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto 5.795, junho do 2006. (< <a href="http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2006-06-05;5795&amp;url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2006%2Fdecreto-5795-5-junho-2006-542946-publicacao-52634-pe.html&amp;exec">http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2006-06-05;5795&amp;url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2006%2Fdecreto-5795-5-junho-2006-542946-publicacao-52634-pe.html&amp;exec</a> >)
<b>FINALIDADE</b>	Assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras, e manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal (Paof).
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os representantes são indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, entidades, organizações e setores representados, e designados pelo ministro de Estado do Meio Ambiente.
<b>COMPOSIÇÃO</b>	
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
<p><b>8 membros</b></p> <p>a) o Secretário de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, que a presidirá; diretor-geral do SFB, que substituirá o presidente em seus afastamentos e impedimentos legais ou regulamentares; um representante de 6 ministérios afins.</p>	<p><b>13 membros</b></p> <p>6 de Organizações da Sociedade Civil.  1 de Instituições de Ensino e Pesquisa.  1 de ONG de Movimentos Sociais.  1 de ONG de Organizações Ambientalistas.  1 de ONG de Comunidades Tradicionais.  3 da Confederação Nacional das Indústrias – CNI.</p>

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>COMISSÃO REPRESENTATIVA DE VALORIZAÇÃO DO IDOSO</b> (Ministério da Previdência Social)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2006</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Intenções nº 1, de 7 de abril de 2006.	
<b>FINALIDADE</b>	Diálogo permanente com as entidades representativas dos aposentados, pensionistas e idosos para o acompanhamento das políticas e ações previstas no Protocolo de Intenções nº 1/2006. (< <a href="http://www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=24965">http://www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=24965</a> >)	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Indicados na Portaria nº 170, do Ministro de Estado da Previdência Social, de 9/6/2006, que cria a comissão.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<p><b>6 membros</b></p> <p>a) 2 representantes do Ministério da Previdência Social;</p> <p>b) do Ministério do Trabalho e Emprego;</p> <p>c) do Ministério da Saúde; do Ministério dos Transportes;</p> <p>d) do Ministério das Cidades;</p> <p>e) da Casa Civil da Presidência da República</p>	<p><b>3 membros</b></p> <p>representantes do Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados; da Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil; e do Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical</p>

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – FNPS</b> (Ministério da Previdência Social)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2007</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto nº 6.019, de 22/1/2007. (< <a href="http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2007-01-22;6019&amp;url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2007%2Fdecreto-6019-22-janeiro-2007-549811-publicacao-65333-pe.html&amp;exec">http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2007-01-22;6019&amp;url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.gov.br%2Flegin%2Ffed%2Fdecret%2F2007%2Fdecreto-6019-22-janeiro-2007-549811-publicacao-65333-pe.html&amp;exec</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de Previdência Social e sua coordenação com as políticas de Assistência Social.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os membros do FNPS são designados pelo ministro de Estado da Previdência Social, mediante indicação: i) dos titulares dos órgãos governamentais a que se refere o Decreto nº 6.019/2007; ii) das entidades representativas de trabalhadores e de empregadores a que se refere o Decreto nº 6.019 (as indicações deverão recair em pessoas que exerçam cargos ou funções de relevância na entidade).	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<b>7 Membros</b> 7 membros do Governo Federal.	<b>28 Membros</b> a) 2 trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas, representados pelos órgãos afins; b) 2 empregadores, representados pelos órgãos afins.

<b>NOME/VÍNCULO</b>	<b>CONSELHO NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA</b> (Ministério de Pesca e Aqüicultura)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>2004</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Decreto nº 5.069, de 5 de maio de 2004. (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2004-05-05;5069">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2004-05-05;5069</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades da aquicultura e da pesca no território nacional.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os representantes e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados; serão indicados pelas entidades representadas, por solicitação do Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.	
<b>COMPOSIÇÃO</b>		
	<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
	<p><b>27 membros</b> Conape será presidido pelo Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República um representante de cada órgão a seguir indicado: a) 20 Ministérios do Governo Federal; b) 7 organismos autônomos do Governo Federal</p>	<p><b>27 membros</b> a) 15 titulares de entidades e organizações dos movimentos sociais e dos trabalhadores da pesca e da aquicultura; b) 10 titulares de entidades da área empresarial; e c) dois titulares de entidades da área acadêmica e de pesquisa.</p>

<b>CONSELHO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b> (Ministério de Ciência e Tecnologia)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>1996</b>
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 9.257, de 9/1/1996, e reformulado pelo Decreto nº 6.090, de 24/4/2007. (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1987-01-16;93945">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1987-01-16;93945</a> >)
<b>FINALIDADE</b>	Assessoramento superior do presidente da República para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, competindo-lhe propor a política de Ciência e Tecnologia do país; propor planos, metas e prioridades de governo referentes à Ciência e Tecnologia, com as especificações de instrumentos e de recursos; efetuar avaliações relativas à execução da política nacional de Ciência e Tecnologia etc.
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Constituído por 11 (onze) membros, dos quais 6 (seis) são qualificados como conselheiros natos, e 5 (cinco) designados pelo presidente da República, dentre cidadãos brasileiros, com participação em atividades relacionadas com Ciência e Tecnologia (do acordo com o Decreto nº 93.945, de 16 de Janeiro de 1987).
<b>COMPOSIÇÃO</b>	
<b>Representação Pública</b>	<b>Representação Soc. Civil</b>
<b>14 membros</b> 14 membros do governo Federal.	<b>14 membros</b> 8 membros entre produtores e usuários de ciência e tecnologia; 6 membros representantes de entidades de caráter nacional representativas dos setores de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia.

NOME/VÍNCULO	CONSELHO NACIONAL DE TURISMO (Ministério do Turismo)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>1966</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pelo Decreto-Lei nº 55, de 18/11/1966, incorporado a estrutura do Ministério do Turismo pela Lei nº 10.683, de 28/5/2003, e reformulado pelo Decreto nº 6.705, de 19/12/2008. (< <a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008-12-19;6705">http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008-12-19;6705</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>		
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Especialistas e sociedade civil: indicados pelo conselho e designados pelo ministro de Estado do Turismo.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação Soc. Civil	
<b>32 membros</b> a) 11 representantes de Ministérios; b) 1 representante da Casa Civil da presidência da República; c) 1 representante da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; d) 5 Representantes do organismos autônomos do Governo Federal.	<b>37 membros</b> 3 especialistas no setor, e representantes de entidades da sociedade civil, de caráter nacional.	

NOME/VÍNCULO	CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)	
<b>ANO CRIAÇÃO</b>	<b>1964</b>	
<b>BASES NORMATIVAS</b>	Criado pela Lei nº 4.319, de 16/12/1964, alterado pela Lei nº 5.763, de 15/12/1971, e reformulado pela Lei nº 10.683, de 28/5/2003/ (< <a href="http://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=Conselho+de+Defesa+dos+Direitos+da+Pessoa+Humana&amp;localidade=&amp;localidade-exclude=&amp;autoridade=&amp;autoridade-exclude=&amp;tipoDocumento=&amp;tipoDocumento-exclude=&amp;descriptor=&amp;descriptor-exclude=&amp;title=&amp;title-exclude=&amp;apelido=&amp;apelido-exclude=&amp;description=&amp;description-exclude=&amp;acronimo=&amp;acronimo-exclude=&amp;urn=&amp;urn-exclude=&amp;year=&amp;year-max=&amp;smode=advanced">http://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=Conselho+de+Defesa+dos+Direitos+da+Pessoa+Humana&amp;localidade=&amp;localidade-exclude=&amp;autoridade=&amp;autoridade-exclude=&amp;tipoDocumento=&amp;tipoDocumento-exclude=&amp;descriptor=&amp;descriptor-exclude=&amp;title=&amp;title-exclude=&amp;apelido=&amp;apelido-exclude=&amp;description=&amp;description-exclude=&amp;acronimo=&amp;acronimo-exclude=&amp;urn=&amp;urn-exclude=&amp;year=&amp;year-max=&amp;smode=advanced</a> >)	
<b>FINALIDADE</b>	Receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos, massacres, abusos praticados por operações das polícias militares etc.	
<b>NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO</b>	Os representantes dos entes públicos e seus suplentes serão designados pelos respectivos ministros, chefes ou presidentes das instituições. Os representantes do ONG e seus suplentes serão eleitos em encontro nacional para mandato de dois anos.	
COMPOSIÇÃO		
Representação Pública	Representação Soc. Civil	
<p><b>13 Membros</b></p> <p>a) Secretário Especial dos Direitos Humanos; Procurador-Geral da República; Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; Presidente da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal; Líder da Maioria na Câmara dos Deputados ou seu representante; Líder da Minoria na Câmara dos Deputados ou seu representante; Líder da Maioria no Senado Federal ou seu representante; Líder da Minoria no Senado Federal ou seu representante; um de entidades de magistrados; um do Ministério das Relações Exteriores; um do Ministério da Justiça; um da Polícia Federal; um da Defensoria Pública da União.</p>	<p><b>13 Membros</b></p> <p>a) um da Ordem dos Advogados do Brasil; b) nove de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com atuação relacionada à defesa dos direitos humanos; e c) um do Conselho Nacional dos Promotores-Gerais de Justiça.</p>	

## ANEXO 3

### DESCRIÇÃO CONSELHOS DELIBERATIVOS E PARITÁRIOS: CNAS, CONANDA E CNDI

---

#### CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

(Vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)

No caso das políticas públicas da assistência social, o artigo 6º da **Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7/12/93)** dispõe que: “As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área”.

Conforme o artigo 16 da Lei Orgânica,

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Os conselhos de que tratam os incisos II, III e IV deverão ser instituídos, respectivamente, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, mediante lei específica.

O **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)** é o órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (art. 17)

#### Missão CNAS

Promover o controle social sobre a política pública de assistência social, contribuindo para o seu permanente aprimoramento em consonância com as necessidades da população brasileira.

## Composição

18 Membros, nomeados pelo presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período:

### **9 representantes governamentais**, incluindo 1 dos estados e 1 dos municípios

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (4).
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP.
- Ministério da Previdência Social.
- Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e Ministério da Fazenda – MF.
- Representante dos Estados (escolhido no Fórum Nacional dos Secretários da Assistência Social – Fonseas).
- Representante dos municípios (escolhido no Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social – Congemas).

**3 representantes da sociedade civil** (dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social). A titularidade da representação da sociedade civil e respectiva suplência serão exercidas pelas entidades com o maior número de votos obtidos em cada um dos segmentos das representações.

- Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais – Avape (titular).
- Associação Brasileira de Autismo – Abra (suplente).
- União Brasileira de Cegos – UBC (titular).
- Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (suplente).
- Federação Nacional das Apaes (titular).
- Movimento Nacional de População de Rua (suplente).

### **3 representantes das entidades e organizações de assistência social.**

- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (titular).
- União Social Camiliana (suplente).
- Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços (titular).
- Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo (suplente).

- Associação da Igreja Metodista (titular).
- Federação Espírita Brasileira (suplente).

### 3 representantes dos trabalhadores do setor de assistência social.

- Federação Nacional dos Assistentes Sociais – Fenas (titular).
- Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais – Abedev (suplente).
- Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – Fenatibref (titular).
- Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (suplente).
- Federação Nacional dos Psicólogos – Fenapsi (titular).
- Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (suplente).

CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 ano, permitida uma única recondução por igual período.

Contará com uma secretaria-executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

### Competências

[...]

**I** - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

**II** - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

**III** - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; *(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009)*

**IV** - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; *(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009)*

**V** - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

**VI** - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social

em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; *(Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991)*

**VII** - (Vetado.)

**VIII** - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

**IX** - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

**X** - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

**XI** - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

**XII** - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

**XIII** - elaborar e aprovar seu regimento interno;

**XIV** - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. (art. 18).

## Funcionamento

**Estrutura de Funcionamento** (art. 6º): I – Plenária; II – Presidência Ampliada; III – 3 Câmaras de Julgamento; IV – Comissões Temáticas; V – Comissão de Ética; VI – Grupos de Trabalho; e VII – Secretaria Executiva.

**Reuniões** (art. 7º): ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu presidente ou, extraordinariamente, por convocação da Presidência ou de pelo menos um terço de seus membros

Serão convocados para comparecer às reuniões os conselheiros titulares e seus respectivos suplentes (somente terão direito a voto os conselheiros titulares e os suplentes no exercício da titularidade).

A plenária instalar-se-á e deliberará com a presença de, no mínimo, metade mais um dos conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade, ressalvadas as hipóteses previstas neste regimento que requeiram quórum qualificado.

As decisões do CNAS serão aprovadas por maioria dos presentes, salvo os casos previstos nesse regimento que requeiram o quórum qualificado.

As reuniões serão públicas, salvo quando se tratar de matéria sujeita a sigilo, na forma da legislação pertinente.

As deliberações do CNAS serão consubstanciadas em resoluções, publicadas no Diário Oficial da União, até 10 (dez) dias úteis após a decisão.

Os conselheiros não receberão qualquer remuneração por sua participação no colegiado e seus serviços prestados serão considerados, para todos os efeitos, como de interesse público e relevante valor social.

**Composição da Secretaria Executiva:** 1) Gabinete (Assessoria e Assessoria Técnica); 2) Divisão de Apoio Administrativo (Serviço de Protocolo, Serviço de Arquivo e Serviço de Apoio ao Colegiado); 3) Coordenação de Normas da Assistência Social (Serviço de Normas, Serviço de Registro e Certificado e Serviço de Publicação); 4) Coordenação de Política de Assistência Social (Serviço de Cadastro de Entidades, Organizações e Conselhos de Assistência Social – Serviço de Apoio e Controle do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social –; 5) Coordenação de Financiamento da Assistência Social – Serviço de Acompanhamento e Controle do Orçamento e Financiamento da Assistência Social.

**Entidades Beneficentes de Assistência Social Certificadas no CNAS:**  
**6.821** – a lista nominal das entidades certificadas foi extraída do Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social (Sicnas) e emitida pela Coordenação de Informática do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 13 de agosto de 2009 (Regimento Interno CNAS, Anexo da Resolução CNAS nº 53/2008).

Fonte: <<http://www.mds.gov.br/cnas/quem-somos>>.

---

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

(vinculado à Secretaria Especial dos Direitos  
Humanos da Presidência da República)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) é órgão colegiado de caráter deliberativo e controlador das ações de promoção,

proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88 da Lei nº 8.069, de 1990), criado pela Lei nº 8.242/1991 e regulamentado pelo Decreto nº 5.089/2004 e em conformidade com a Resolução nº 105/2005.

## Constituição Federal

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes:

**I** - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

**II** - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A **Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)** contém, entre outras, as diretrizes da política de atendimento seguintes:

[...]

Art 88. Municipalização do atendimento; Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. *(Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)*

Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

[...]

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar<sup>101</sup> composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução. (*Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12/10/1991*)

[...]

Art. 137. As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse. (<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069Compilado.htm)>)

A **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**, cria o Conanda, fixa suas competências e, entre outras matérias, institui o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (art. 6º). Também altera a redação do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que passa a vigorar com a seguinte redação: “Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente – nacional, estaduais ou municipais – devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República” (art. 10) (<<http://www.direitosdacrianca.org.br>>).

O **Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004**, dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA.

---

101 Segundo o art. 136, são atribuições do Conselho Tutelar: “atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; atender e aconselhar os pais ou responsável; promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária [...] para o adolescente autor de ato infracional; expedir notificações; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos [...]; representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural” (redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

## Composição

Composição paritária, integrada por 14 representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas e, em igual número, por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional de promoção, proteção, defesa e controle social da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

- Um representante de cada órgão a seguir indicado: a) Casa Civil da Presidência da República; b) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; c) Ministério da Cultura; d) Ministério da Educação; e) Ministério do Esporte; f) Ministério da Fazenda; g) Ministério da Previdência Social; h) Ministério da Saúde; i) Ministério das Relações Exteriores; j) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; l) Ministério do Trabalho e Emprego; m) Ministério da Justiça; n) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; o) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

Os membros dos órgãos governamentais serão indicados, juntamente com seus suplentes, pelo respectivo titular da pasta, e designado pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos (Cada um dos representantes terá um suplente).

- Quatorze representante de entidades da sociedade civil organizada. Os representantes e seus respectivos suplentes serão indicados pelas entidades representadas.<sup>102</sup>

---

### 102 Da eleição e da indicação dos membros representantes das entidades não governamentais:

conjunto das entidades não governamentais, em assembleia convocada especificamente para esse fim, elegerá suas entidades titulares e suplentes junto ao Conanda, que deverão ser em número igual àquele de órgãos governamentais.

Plenário do Conanda designará uma comissão eleitoral composta por três entidades da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral;

dentre as 28 entidades mais votadas, as 14 primeiras serão eleitas como titulares, e as restantes serão as suplentes, indicando, cada uma, o seu representante, que terá mandato de dois anos, podendo ser reconduzido mediante novo processo eleitoral;

Ministério Público Federal será convidado a fiscalizar o processo eleitoral (Regimento Interno do Conanda nº 243, de 20/12/2006).

Serão designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Poderão ser convidados a participar das reuniões do Conanda personalidades e representantes de órgãos públicos, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e de entidades privadas, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação (art. 3 do Decreto nº 5.089/2004).

As entidades da sociedade civil organizada serão eleitas em assembleia específica, convocada especialmente para essa finalidade.

A eleição será convocada pelo Conanda, por meio de edital, publicado no Diário Oficial da União, sessenta dias antes do término do mandato dos seus representantes.

Dentre as 28 entidades mais votadas, as 14 primeiras serão eleitas como titulares, das quais as 14 restantes serão as suplentes, indicando, cada uma, o seu representante, que terá mandato de 2 anos, podendo ser reconduzido mediante novo processo eleitoral.

O Ministério Público Federal poderá acompanhar o processo de escolha dos representantes das entidades da sociedade civil organizada (art. 4 do Decreto 5.089/2004)

A eleição do Presidente do Conanda dar-se-á conforme o disposto no regimento interno e sua designação será feita pelo presidente da República.

Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5089.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5089.htm#art16).

## Competências

- Elaborar normas gerais para a formulação e implementação da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução nos níveis federal, estadual e municipal observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069/1990, Decreto nº 5.089/2004 e Resolução nº 105/2005.
- Buscar a integração e articulação com os conselhos estaduais, distrital, municipais dos direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares, os diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais, distritais e municipais e entidades não governamentais, apoiando-os para tornar efetiva a aplicação dos princípios, das diretrizes e dos direitos estabelecidos na Lei nº 8.069/1990 e resoluções nº 105/2006 e 113/2006.

- Avaliar as políticas nacional, estaduais, distrital e municipais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como, a atuação dos conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente.
- id. lei.
- id. lei.
- Estimular a formação técnica permanente, promovendo e apoiando a realização de eventos e estudos na área da criança e do adolescente.
- Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados, com o intuito de propiciar o fluxo permanente de informações sobre a situação da criança e do adolescente.
- Acompanhar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como a execução do Orçamento da União, indicando as modificações necessárias à consecução dos objetivos da política formulada para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- Gerir o fundo de que trata o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e fixar os critérios para sua utilização nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- Oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação atinente à garantia dos direitos da criança e do adolescente.
- Atuar como órgão consultivo e de apoio, em nível nacional, nos casos de petições, denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade, inclusive aos sistemas global e interamericano de proteção a direitos humanos, quando ocorrer ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente assegurados nas leis e na Constituição Federal, não solucionados pelos conselhos estadual, distrital, municipal, e conselhos tutelares.
- Promover a cooperação entre os governos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil organizada, na formulação e execução da Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente.

- Promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pela política e pelos programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados, visando fortalecer o atendimento dos direitos da criança e do adolescente no âmbito nacional, estadual, distrital e municipal (Regimento interno do CONANDA nº 243, de 20/12/2006).

Fonte: <[ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe\\_eletronico/2006/iels.dezembro.06/iels242/U\\_RI-CONANDA\\_201206.pdf](ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe_eletronico/2006/iels.dezembro.06/iels242/U_RI-CONANDA_201206.pdf)>.

## Organização e funcionamento

Caberá à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Conanda, das comissões permanentes e dos grupos temáticos, exercendo as atribuições de Secretaria-Executiva (art. 8 do Decreto nº 5.089/2004). Para cumprimento de suas funções, o Conanda contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (art. 12).

O Conanda é presidido por um dos seus membros.

Organização funcional: Plenário; Presidência; Secretaria Executiva; comissões permanentes e grupos temáticos.

### Plenário

Fórum de deliberação plena e conclusiva, configurado por reuniões ordinárias e extraordinárias, e a ele compete:

- Deliberar sobre os assuntos encaminhados para apreciação do Conanda.
- Estabelecer, por meio de resolução, normas de sua competência, necessárias à regulamentação da Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Aprovar, por meio de proposta apresentada por qualquer dos membros ou órgãos do Conanda, a criação de comissões permanentes

e de grupos temáticos, definindo suas competências, composição, procedimentos e prazo de duração, assim como sua extinção.

- Convocar, ordinariamente, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para avaliar e deliberar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
- Eleger, nos termos definidos pelas leis nº 8.069/1990 e 8.242/1991, o presidente e o vice-presidente do Conanda.
- Eleger, dentre seus membros titulares, o presidente *ad hoc* que conduzirá as assembleias plenárias nos impedimentos do presidente e do vice-presidente.
- Formular e deliberar sobre a política e critérios de aplicação dos recursos financeiros do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme legislação vigente.
- Aprovar, anualmente, os balancetes, os demonstrativos e o balanço do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Participar da escolha do órgão executivo que dará suporte técnico-administrativo-financeiro necessário ao funcionamento do Conanda, bem como, da indicação do secretário-executivo.
- Requisitar aos órgãos da administração pública e entidades privadas, informações, estudos ou pareceres sobre matérias de interesse do Conselho.
- Aprovar, zelar pelo cumprimento e promover as alterações necessárias deste Regimento Interno.

O Plenário reunir-se-á em assembleia, mensalmente, em caráter ordinário, conforme calendário anual previamente aprovado e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria, ou a requerimento da maioria simples de seus membros.

As deliberações das assembleias do Plenário ocorrerão da seguinte forma:

- Em matéria relacionada à votação de Regimento Interno, Orçamento, Fundo Nacional e substituição de conselheiro, o quórum de votação será de no mínimo dois terços de seus membros.
- As demais matérias serão deliberadas por maioria simples de votos.

## Comissões Permanentes e dos Grupos Temáticos

Poderão ser convidados a participar das **comissões permanentes** representantes de órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de entidades da sociedade civil e de crianças e adolescentes.

A constituição e o funcionamento de **grupos temáticos** serão estabelecidos em resolução específica e deverão estar embasados na explicação de suas finalidades, objetivos, produtos, prazos e demais aspectos que identifiquem claramente a sua natureza, respeitando a paridade na sua composição.

Poderão ser convidados a participar dos grupos temáticos representantes de órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de entidades da sociedade civil e de crianças e adolescentes.

As comissões permanentes e os grupos temáticos terão no mínimo 8 membros, escolhidos dentre todos os conselheiros do Conanda, de acordo com o interesse e a área de atuação de cada um.

As comissões permanentes e os grupos temáticos terão, obrigatoriamente em sua composição, pelo menos um representante dos órgãos governamentais e um das entidades não governamentais.

As comissões permanentes são órgãos de natureza técnica e de caráter permanente nas áreas de:

- a. Políticas Públicas para Infância e Adolescência;
- b. Orçamento e Finanças; e
- c. Mobilização e Formação.

Os grupos temáticos são órgãos de natureza técnica e de caráter provisório, para tratar de assuntos específicos.

Fonte: Regimento interno do Conanda nº 243/2006.

---

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO

(vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República)

A **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003** (Estatuto do Idoso) dispõe que “Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso, previstos na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, zelarão pelo

cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei” (art. 70) (<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.741.htm>>).

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) é um órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Sua finalidade é elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a Lei nº 10.741/2003, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

## Composição

O Decreto nº 5.109, de 17/6/2004, só identifica o número de representantes da sociedade civil. O Regimento Interno do CNDI – Resolução nº 15, de 21/6/2008 – disciplina as normas e os procedimentos relativos à eleição das entidades da sociedade civil organizada que compõem sua estrutura: identifica os segmentos representados no CNDI e a quantidade de conselheiros em cada um deles.

28 membros e respectivos suplentes, sendo 14 representantes governamentais e 14 representantes da sociedade civil, assim definidos:

I – um representante titular e um representante suplente dos seguintes órgãos: a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República; b) Ministério da Justiça; c) Ministério das Relações Exteriores; d) Ministério do Trabalho e Emprego; e) Ministério da Educação; f) Ministério da Saúde; g) Ministério da Cultura; h) Ministério do Esporte; i) Ministério do Turismo; j) Ministério das Cidades; k) Ministério da Ciência e Tecnologia; l) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; m) Ministério da Previdência Social; n) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

II – Um representante e respectivo suplente de cada um dos seguintes segmentos da sociedade civil atuantes no campo da defesa ou da promoção dos direitos da pessoa idosa:

- a.** Organizações de Trabalhadores;
- b.** Organizações de Empregadores;
- c.** Órgãos Fiscalizadores do Exercício Profissional;
- d.** Organizações de Aposentados.

III – Dois representantes e respectivos suplentes de cada um dos seguintes segmentos da sociedade civil atuantes no campo da defesa ou da promoção dos direitos da pessoa idosa:

- a.** Organizações da Comunidade Científica;
- b.** Organizações de Educação, ou Lazer, ou Cultura, ou Esporte, ou Turismo.

IV - Três representantes e respectivos suplentes de cada um dos seguintes segmentos da sociedade civil atuantes no campo da defesa ou da promoção dos direitos da pessoa idosa:

- a.** Organizações de Defesa de Direitos;
- b.** Organizações de Assistência Social.

Os titulares dos órgãos governamentais deverão indicar seus respectivos representantes e suplentes.

Os 14 representantes das organizações da sociedade civil serão indicados pelas respectivas organizações eleitas para integrarem o CNDI.

A eleição das organizações da sociedade civil será convocada pelo CNDI por meio de edital, a ser publicado no Diário Oficial da União.

As organizações eleitas indicarão os respectivos membros titulares e suplentes para compor o conselho.

O Ministério Público Federal poderá acompanhar o processo de escolha dos membros representantes das entidades da sociedade civil organizada.

Os representantes e seus respectivos suplentes, serão designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

As deliberações do CNDI, inclusive seu regimento interno, serão aprovadas mediante resoluções.

(Fonte: Regimento Interno, Resolução nº 15, de 21/6/2008. Disponível em: <[http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/CNDI\\_resolucao\\_Junho\\_2008.pdf](http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/CNDI_resolucao_Junho_2008.pdf)>)

Poderão, ainda, ser convidados a participar das reuniões do CNDI personalidades e representantes de entidades e órgãos públicos e privados, dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação.

As entidades eleitas e os representantes indicados terão mandatos de dois anos, podendo ser reconduzidos, por meio de novo processo eleitoral.

(Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004 – Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CNDI – <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm)>)

## Competências

- Elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional do Idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução.
- Zelar Pela Aplicação Da Política Nacional De atendimento ao Idoso.
- Dar apoio aos conselhos estaduais, do distrito federal e municipais dos direitos do idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso.
- Avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo.
- Acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento do idoso.
- Apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos.
- Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos do idoso.
- Elaborar o regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu presidente e vice-presidente.

## Compete, ainda:

- Acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.741, de 2003, e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento do idoso.

- Promover a cooperação entre os governos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil organizada na formulação e execução da Política Nacional de Atendimento dos Direitos do Idoso.
- Promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento ao idoso.
- Promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento ao idoso, desenvolvidos pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.
- Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos do idoso.

## Funcionamento

O CNDI poderá instituir comissões permanentes e grupos temáticos, de caráter temporário, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidas ao plenário.

Para cumprimento de suas funções, o CNDI contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

A participação no CNDI, nas comissões permanentes e nos grupos temáticos será considerada função relevante, não remunerada.

O CNDI reunir-se-á bimestralmente em caráter ordinário e extraordinariamente por convocação do seu presidente ou por requerimento da maioria de seus membros.

(Decreto nº 5.109/2004 – <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm)>)

(Resolução nº 15/2008 – Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – <[http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/CNDI\\_resolucao\\_Junho\\_2008.pdf](http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/CNDI_resolucao_Junho_2008.pdf)>)

## ANEXO 4

### CONSELHOS DELIBERATIVOS COM PARTICIPAÇÃO MAJORITÁRIA DA SOCIEDADE

---

#### CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

É um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura do Ministério da Saúde. Sua finalidade é atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado.

Foi instituído pela Lei nº 378, de 13/1/1937. Era um órgão consultivo do Ministério da Saúde, cujos membros eram indicados pelo Ministro de Estado.

Em 1990, passou a ter caráter deliberativo por meio do Decreto nº 99.438, com base nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa legislação fixou quatro segmentos na composição do Conselho Nacional de Saúde (CNS): usuários, trabalhadores da saúde, gestores (governo) e prestadores de serviço de saúde. Os usuários ficaram com 50% das vagas, e os outros 50% eram divididos entre trabalhadores, gestores e prestadores de serviço.

Uma nova estrutura entrou em vigor no ano de 2006 quando foi publicado o Decreto Presidencial nº 5.839/2006. Desde então, o CNS passou a contar com 48 conselheiros titulares representantes do governo, dos prestadores de serviço, dos profissionais de saúde e dos usuários.

A **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**, dispôs sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. “O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa” (art. 37) (<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)>).

A **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**, garantiu a participação da sociedade na definição, acompanhamento da execução e fiscalização das políticas de saúde. Dispõe, em seu art 1º, que o SUS contará, em cada esfera de governo, com as seguintes instâncias colegiadas:

- **Conferência de Saúde:** reunir-se-á cada 4 anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde.
- **Conselho de Saúde:** caráter permanente e deliberativo, colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

(<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8142.htm>).

O **Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006**, dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do CNS

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm)).

**Regimento Interno:** Resolução nº 407, de 12/9/2008.

## Composição

48 membros titulares, sendo:

- 50% de membros representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS, eleitos **em processo eleitoral direto**.
- 50% de membros representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, entidades de prestadores de serviços de saúde, entidades empresariais com atividade na área de saúde, todas eleitas em **processo eleitoral direto**, bem como de representantes do governo, Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), todos indicados pelos seus respectivos dirigentes.

O percentual observará a seguinte distribuição:

- Metade dos membros representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde.
- Metade dos membros representantes distribuídos da seguinte forma:
  - a.** 6 membros representantes do Governo Federal;
  - b.** 1 membro representante do Conass;
  - c.** 1 membro representante do Conasems;
  - d.** 2 membros representantes de entidades de prestadores de serviços de saúde;
  - e.** 2 membros representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde.

A eleição das entidades e dos movimentos sociais para comporem o CNS será coordenada por uma Comissão Eleitoral composta de 12 membros indicados pelos respectivos segmentos e aprovada pelo CNS com a seguinte composição:

- 6 representantes do segmento dos usuários.
- 3 representantes do segmento dos profissionais de saúde.
- 3 representantes do segmento do gestor/prestador, sendo 2 representantes do governo e 1 representante dos prestadores de serviços de saúde.

A escolha das entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS, das entidades de profissionais de saúde e da comunidade científica da área de saúde, das entidades de prestadores de serviços de saúde e das entidades empresariais com atividades na área de saúde será feita por meio de processo eleitoral, a ser realizado a cada três anos, contados a partir da primeira eleição.

A representação dos órgãos, das entidades e dos movimentos sociais inclui um membro titular e primeiro e segundo suplentes, vinculados, ainda que não sejam da mesma entidade ou órgão. Na presença do membro titular, o membro suplente não terá direito a voz e voto nas reuniões.

Os representantes indicados pelas entidades e pelos movimentos sociais dos usuários do SUS, pelas entidades de profissionais de saúde e comunidade científica, pelas entidades empresariais com atividades na área da saúde e pelas entidades dos prestadores de serviços de saúde, todas eleitas, terão o mandato de três anos, permitida apenas uma recondução.

A perda de mandato da representação de qualquer entidade ou movimento social será declarada pelo Plenário do CNS, por decisão da maioria simples dos seus membros, sendo a vaga assumida pelo membro primeiro suplente.

Fica a cargo das entidades ou dos movimentos sociais a indicação dos respectivos representantes para o exercício do mandato, bem como a sua substituição, a qualquer tempo.<sup>103</sup>

## Competências

- Atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, na esfera do Governo Federal, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.
- Estabelecer diretrizes a ser observadas na elaboração dos planos de saúde, em razão das características epidemiológicas e da organização dos serviços.
- Elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, consignados ao SUS.
- Aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência.
- Propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;
- acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio.

---

103 Definem-se como:

- **entidades e movimentos sociais nacionais de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS):** aqueles que tenham atuação e representação em, pelo menos, um terço das unidades da Federação e em três regiões geográficas do país;

- **entidades nacionais de profissionais de saúde,** incluindo a comunidade científica: aquelas que tenham atuação e representação em, pelo menos, um terço das unidades da Federação e em três regiões geográficas do país, vedada a participação de entidades de representantes de especialidades profissionais;

- **entidades nacionais de prestadores de serviços de saúde:** aquelas que congreguem hospitais, estabelecimentos e serviços de saúde privados, com ou sem fins lucrativos, e que tenham atuação e representação em, pelo menos, um terço das unidades da Federação e em três regiões geográficas do país;

- **entidades nacionais empresariais com atividades na área da saúde:** as confederações nacionais da indústria, do comércio, da agricultura e do transporte que tenham atuação e representação em, pelo menos, um terço das unidades da Federação e em três regiões geográficas do país.

Consideram-se colaboradores do CNS as universidades e as demais entidades de âmbito nacional, representativas de profissionais e usuários de serviços de saúde.

- Acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sociocultural do país.
- Articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.
- Fortalecer a participação e o controle social no SUS.

### Do Plenário:

- Deliberar sobre os modelos de atenção à saúde da população e de gestão do SUS.
- Aprovar a proposta setorial da saúde, no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Geral da União e participar da consolidação do Orçamento da Seguridade Social, após análise anual dos planos de metas, compatibilizando-a com os planos de metas previamente aprovados, observado o princípio do processo de planejamento e orçamento ascendente.
- Criar, coordenar e supervisionar as comissões intersetoriais, permanentes e outras que julgar necessárias, integradas pelos ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil e, também, grupos de trabalho compostos por conselheiros do CNS.
- Definir ações de integração com outros conselhos setoriais com o propósito de cooperação mútua e de estabelecimento de estratégias comuns para o fortalecimento do sistema de participação e controle social.
- Emitir pareceres quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.

### Da Mesa Diretora:

- Articular, junto ao Poder Executivo, as condições necessárias para o pleno funcionamento do CNS, incluindo a execução do planejamento e o monitoramento das ações.
- Promover articulações políticas com órgãos e instituições, internos e externos, com vistas a garantir a intersectorialidade do controle social

e a articulação com outros conselhos de políticas públicas com o propósito de cooperação mútua e de estabelecimento de estratégias comuns para o fortalecimento da participação da sociedade na formulação, implementação e no controle das políticas públicas.

- Responsabilizar-se pelo acompanhamento da execução orçamentária do CNS e sua prestação de contas ao plenário.

### Das Comissões:

Têm como objetivo articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva inclusive áreas não compreendidas no âmbito do SUS, quais sejam:

- Comissão Intersetorial de Atenção Integral à Saúde da Criança, Adolescente e Jovem (Ciasaj).
- Comissão Intersetorial de Ciência e Tecnologia (CICT).
- Comissão Intersetorial de Comunicação e Informação em Saúde (Cicis).
- Comissão Intersetorial de Educação Permanente para o Controle Social no SUS (CIEPCSS).
- Comissão Permanente de Orçamento e Financiamento (Cofin).
- Comissão Permanente de Saúde Suplementar (CPSS).
- Comissão Permanente para Acompanhamento das Políticas em DST/AIDS (Capda).

Composição das Comissões: compostas por até vinte e dois membros, sendo doze membros titulares, incluindo dois conselheiros, titular e suplente;

Dos Grupos de Trabalho: organismos constituídos pelo Plenário para assessoramento temporário ao CNS ou às comissões.

### Organização

- Plenário: fórum de deliberação plena e conclusiva, configurado por reuniões ordinárias e extraordinárias.
- Mesa Diretora.
- Comissões: organismos de assessoria ao Plenário do CNS, que resgatam e reiteram os princípios do SUS e do controle social.

O CNS poderá contar com grupos de trabalho, instituídos na forma do regimento, os quais fornecerão subsídios de ordem política, técnica, administrativa, econômico-financeira e jurídica, sem, contudo, integrar a composição do conselho.

Secretaria-Executiva: suporte técnico-administrativo às atribuições do CNS.

(Regimento Interno, Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008, publicado no DOU nº 47, de 11 de março de 2009 –<<http://conselho.saude.gov.br/legislacao/reginter.htm>>)

O controle social sobre o SUS foi objeto de debates na 10ª Conferência Nacional de Saúde, que deliberou no sentido do seu aprofundamento e implementação de medidas que garantam a transparência e a democratização na alocação de recursos financeiros e o controle de sua utilização, pressionando ainda para que apoiem lutas e propostas de interesse coletivo; manter articulação permanente com o Ministério Público, o Tribunal de Contas, os conselhos da Seguridade Social, da Previdência Social e da Assistência Social, a Promotoria dos Direitos do Consumidor, os Conselhos Tutelares, da Criança e do Adolescente, do Idoso e com as entidades representativas dos Trabalhadores em Saúde e dos Usuários do SUS; e promover eventos e oficinas abertas visando informar os usuários do SUS e instrumentalizá-los para o exercício da cidadania.

A 10ª CNS decidiu também que os conselhos e os gestores do SUS devem constituir e implementar novos mecanismos de participação, os quais devem ter asseguradas pelos Gestores do SUS todas as informações necessárias para a análise e deliberação das questões a eles pertinentes, bem como para divulgação aos usuários. Entre esses mecanismos, incluem-se os conselhos gestores nas unidades e serviços de saúde públicos (ambulatoriais, hospitalares); os conselhos gestores nos hospitais filantrópicos e universitários e nos serviços conveniados com o SUS. A renovação de convênios do SUS com os mesmos deverá ser condicionada a existência e funcionamento desses conselhos; as ouvidorias e serviços disque-denúncia em todos os níveis do SUS, vinculados aos conselhos de saúde; as Comissões de Ética Multiprofissionais, vinculadas aos conselhos de saúde, para analisar denúncias de mau atendimento e avaliar o comportamento dos trabalhadores em saúde; os conselhos distritais e regionais de saúde; os conselhos deliberativos nas indústrias farmacêuticas públicas, compostos por 50% de representantes de usuários, 25% de representantes de trabalhadores, e 25% de gestores; o orçamento participativo

setorial sob o controle e coordenação dos conselhos de saúde; as conferências microrregionais de saúde; os fóruns permanentes de defesa da cidadania plena, para discutir questões relativas ao SUS e à Reforma do Estado; os fóruns anuais ampliados nos estados, nos municípios, nos distritos e nas regiões, para avaliar o processo de implantação do SUS, o cumprimento das deliberações das últimas conferências e propor temáticas pertinentes para as próximas.

Tais recomendações e deliberações decorrem da constatação de que o sistema de saúde passa por uma fase crítica, marcada pela ineficácia global permeada por algumas “ilhas de excelência”, evidenciando as contradições da sociedade brasileira. A “mitificação” do controle social, ademais, é vista como um dos sintomas dessa crise, à medida que a participação nos conselhos de saúde, conforme estipulado na Constituição Federal e na Lei nº 8.080, não supera as distorções do sistema de representação, em que os setores com maior poder ou capacidade de articulação se fazem representar, mas que isto garanta a democratização da participação ou a sua qualidade. Ademais, os conselhos nacional e estaduais de saúde são excessivamente dependentes do poder público, que financia a sua atuação, sem ter real autonomia para sua autoconvocação (DOS SANTOS, 2004).

## ANEXO 5

### CASOS ESPECIAIS DE CONSELHOS DELIBERATIVOS: CGPBF

---

#### CONSELHO GESTOR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – CGPBF

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

2004 Consultivo e Deliberativo.

Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

([http://www.dji.com.br/leis\\_ordinarias/l-010836-09-01-2004.htm](http://www.dji.com.br/leis_ordinarias/l-010836-09-01-2004.htm))

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família...

#### Finalidade

Formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

**Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004** – Regulamenta Lei 10.836 – Programa Bolsa Família.

(<http://www.dji.com.br/decretos/2004-005209/2004-005209.htm#Art.%205%BA>)

#### Composição

Titulares dos seguintes órgãos e entidade:

- I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;
- II - Ministério da Educação;
- III - Ministério da Saúde;
- IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - Ministério da Fazenda;

- VI - Casa Civil da Presidência da República; e
- VII - Caixa Econômica Federal.

O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

(Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade).

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional...)

**Decreto nº 28.100**, de 05 de julho de 2007, Altera a composição do Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família no Distrito Federal, criado pelo Decreto nº 26.319 de 26 de outubro de 2005.

### Membros:

- Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal.
- Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal.
- Secretário de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal.
- Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal.
- 4 representantes da Sociedade Civil.

Os representantes da Sociedade Civil são designados pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal, entre as entidades atuantes nas áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e da criança e do adolescente.

## ANEXO 6

### RESOLUÇÕES CONSELHO NACIONAL ASSISTENCIA SOCIAL – ANO 2009

**RESOLUÇÃO Nº 1, DE 12 DE JANEIRO DE 2009** – RETIFICAR o erro material na validade do certificado de renovação, referente ao processo a seguir identificado...

**RESOLUÇÃO Nº 2, DE 20 DE JANEIRO DE 2009** – Defere a Renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social à AÇÃO SOCIAL DE JARAGUÁ DO SUL.

**RESOLUÇÃO Nº 3, DE 23 DE JANEIRO DE 2009** – Publica os **DEFERIMENTOS** dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 37 da Medida Provisória n.º 446, de 7 de novembro de 2008...

**RESOLUÇÃO Nº 4, DE 27 DE JANEIRO DE 2009** – Suspende os Certificados deferidos à Associação Prudentina de Educação e Cultura – APEC ...

**RESOLUÇÃO Nº 5, DE 27 DE JANEIRO DE 2009** – Suspende a Resolução CNAS n.º 54, de 07/05/2004, processo n.º 44006.005025/1997-11 e emite o Certificado referente ao processo n.º 44006.003942/2000-48 em favor do Colégio Dom Barreto, CNPJ n.º 46.030.789/0001-24...

**RESOLUÇÃO Nº 6, DE 27 DE JANEIRO DE 2009** – ...CONSIDERANDO a decisão expedida em sede de tutela antecipada, pela 12ª Subseção Judiciária de São Paulo – 1ª Vara Federal de Presidente Prudente, na Ação Civil Pública n.º 2007.61.12.012431-9, movida pelo Ministério Público Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em face da Associação Prudentina de Educação e Cultura – APEC, CNPJ n.º 44. **RESOLVE: Art. 1º EXCLUIR** da Resolução n.º 03 de 23 de janeiro de 2009, publicada no DOU de 26/01/2009 o item 2.767, referente ao processo n.º 71010.003936/2006-15 - ASSOCIAÇÃO PRUDENTINA DE EDUCAÇÃO E CULTURA – APEC – PRESIDENTE PRUDENTE/SP – CNPJ: 44.860.740/0001-73.

**RESOLUÇÃO Nº 7, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2009** – Publica os **DEFERIMENTOS** dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 37 da Medida Provisória n.º 446, de 7 de novembro de 2008...

**RESOLUÇÃO Nº 8, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2009** – Publica os DEFERIMENTOS dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 37 da Medida Provisória n.º 446, de 7 de novembro de 2008...

**RESOLUÇÃO Nº 9, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2009 – ...RESOLVE:Art. 1º INCLUIR** em resoluções específicas, por não ter sido publicado anteriormente, na forma do deliberado pelo CNAS, em 22/11/ 2007. Processo nº 71010.002584/2004-19 – Fundação de Saúde de Céu Azul – Céu Azul/PR - CNPJ: 00.942.020/0001-81, incluir na Resolução nº 199 de 22 de novembro de 2007, publicada na Seção I do DOU de 6/12/2007 que INDEFERE os pedidos de REGISTRO e também na Resolução nº 200 de 22 de novembro de 2007, publicada na Seção I do DOU 6/12/2007 que INDEFERE os pedidos de CONCESSÃO. Motivo do indeferimento: Inciso III, art. 4º da Resolução nº 31/99 e inciso X, art. 4º da Resolução nº 177/00 (apresentar documento de inscrição da entidade no Conselho de Assistência Social do município, se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal).

**RESOLUÇÃO Nº 10, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2009** – ...RESOLVE proceder às seguintes **retificações** dos processos deliberados pelo CNAS, retratando fielmente os respectivos julgamentos.

**RESOLUÇÃO Nº 11, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2009** – Publica os DEFERIMENTOS dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 39 da Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008.

**RESOLUÇÃO Nº 12, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2009** – Publica os DEFERIMENTOS dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 37 da Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008...

**RESOLUÇÃO Nº 13, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2009** – Publica os DEFERIMENTOS dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 39 da Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008...

**RESOLUÇÃO Nº 14, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2009** – Publica os DEFERIMENTOS dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente

de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 37 da Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008...

**RESOLUÇÃO Nº 15, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2009 – ...RESOLVE** emitir 2ª via dos certificados de renovação tendo em vista erro material na validade constante do certificado original...

**RESOLUÇÃO Nº 16, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º**  
- DEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por doação, se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social...

**RESOLUÇÃO Nº 17, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º**  
- Reconsiderar a(s) decisão(ões) anterior(es) e DEFERIR em Grau de RECONSIDERAÇÃO, a Manifestação sobre Isenção de Impostos de Importação, com base na Resolução do CNAS n.º 20, de 6 de fevereiro de 1997, publicada no DOU de 19/2/1997, Seção I, página 3.037, da(s) seguinte(s) entidade(s)...

**RESOLUÇÃO Nº 18, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - INDEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada(s) no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por doação, não se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, conforme o(s) seguinte(s) dispositivos legal(is)...

**RESOLUÇÃO Nº 19, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - RETIRAR de pauta os processos publicado na Seção I do DOU de 12/2/2009, que foi objeto de pedido de Vista, conforme disposto no art. 43 da Resolução CNAS n.º 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, da(s) seguinte(s) entidade(s)...

**RESOLUÇÃO Nº 20, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009** – Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2008

**RESOLUÇÃO Nº 21, DE 3 DE MARÇO DE 2009 – ...Considerando** as demandas dos Conselhos de Assistência Social Municipais, Estaduais e do Distrito Federal sobre sua composição, representação governamental e da Sociedade Civil e processo de escolha dos representantes da Sociedade Civil;

**Considerando** a oportunidade da realização da VII Conferência Nacional de Assistência Social, que permitirá aprofundar o debate e os encaminhamentos relativos ao controle social e à dinâmica dos Conselhos. **RESOLVE: Art. 1º** - Criar um Grupo de Trabalho, com os objetivos de: Apresentar proposta de reformulação da composição do CNAS, quanto ao número de Conselheiros, à representação governamental e da sociedade civil e ao processo de eleição dos representantes da sociedade civil; Apontar diretrizes para o processo eleitoral de seus representantes da sociedade civil, a partir da situação atual dos Conselhos e do debate sobre o processo eleitoral dos representantes no âmbito desses Conselhos; Discutir sobre representação e representatividade nos Conselhos de Assistência Social...

**RESOLUÇÃO Nº 22, DE 4 DE MARÇO DE 2009** (Revogada pela Resolução CNAS nº 36, de 16/4/2009) – ...Considerando que a Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 2009, rejeitou a Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008, publicada no DOU de 10 de novembro de 2008; **RESOLVE: Art. 1º**. Alterar os incisos I e II no Anexo I da Resolução CNAS nº 191, de 10 de novembro de 2005, publicada no Diário Oficial da União em 17 de novembro de 2005, modificados pela Resolução CNAS nº 96, de 11 de dezembro de 2008, os quais passam a vigorar com a seguinte redação:

“I - a inscrição no Conselho Municipal é condição essencial para encaminhamento do pedido de Registro e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social exclusivamente para as entidades de assistência social, conforme estabelecido no art. 9º da LOAS e seu § 3º.

II - as entidades que não se enquadram na regulamentação do art. 3º da LOAS possam se registrar e pleitear o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social diretamente no CNAS, dispensadas de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social ou do CAS/DF. O controle social e o credenciamento devem ser efetivados pelos Conselhos e/ou órgãos municipais competentes.”

**RESOLUÇÃO Nº 23, DE 12 DE MARÇO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - DEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por doação, se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 24, DE 12 DE MARÇO DE 2009 – ...RESOLVE:** Art. 1º - DEFE-  
RIR COM RESSALVAS o pedido de manifestação apresentado, referente  
ao processo nº 71010.003015/2007-33 - ...

**RESOLUÇÃO Nº 25, DE 12 DE MARÇO DE 2009 – ...RESOLVE:** Art. 1º - INDEFE-  
RIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente  
registrada(s) no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por  
doação, não se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assis-  
tência Social, conforme o(s) seguinte(s) dispositivo(s) legal(is):...

**RESOLUÇÃO Nº 26, DE 12 DE MARÇO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º - RETI-**  
RAR de pauta os processos publicados na Seção I do DOU de 5/3/2009,  
por solicitação do Relator, conforme disposto no art. 41 da Resolução  
CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de  
12/8/2008, da(s) seguinte(s) entidade(s):

**RESOLUÇÃO Nº 27, DE 20 DE MARÇO DE 2009 – ...Resolve Art. 1º - Pro-**  
ceder às seguintes **retificações** referentes aos processos publicados na  
**Resolução nº 3 de 23 de janeiro de 2009**, publicada na Seção 1 do  
DOU de 26/1/2009, que dispõe sobre o Deferimento dos pedidos de Re-  
novação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 28, DE 20 DE ABRIL DE 2009 – ...RESOLVE:** Proceder às  
seguintes retificações referentes aos processos julgados nas Câmaras  
de Julgamento do CNAS em 11/12/2008, tendo em vista se tratarem de  
processos para julgamento em Plenária: 1) Excluir da Resolução nº 94  
de 11 de dezembro de 2008 que indefere em Grau de Reconsideração  
o pedido de Manifestação sobre Isenção de Imposto de Importação,  
publicada...

**RESOLUÇÃO Nº 29, DE 20 DE ABRIL DE 2009 –** Altera o art. 1º da Resolução  
CNAS nº 67/2008 que cria a Comissão Organizadora da VII Conferência  
Nacional de Assistência Social.

**RESOLUÇÃO Nº 30, DE 20 DE ABRIL DE 2009 –** Recompõe a Comissão  
de Ética, na forma do art. 25 da Resolução CNAS nº 53 de 31 de julho  
de 2008.

**RESOLUÇÃO Nº 31, DE 20 DE ABRIL DE 2009 –** Recompõe as Comissões  
Temáticas e Revoga a Resolução CNAS nº 52, de 31 de julho de 2008.

**RESOLUÇÃO Nº 32, DE 16 DE ABRIL DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - DEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por doação, se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 33, DE 16 DE ABRIL DE 2009 – RESOLVE: Art. 1º** - Reconsiderar a(s) decisão(ões) anterior(es) e DEFERIR em Grau de RECONSIDERAÇÃO, a Manifestação sobre Isenção de Impostos de Importação, com base na Resolução do CNAS nº 20, de 6 de fevereiro de 1997, publicada no DOU de 19/2/1997, Seção I, página 3.037, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 34, DE 16 DE ABRIL DE 2009 – RESOLVE: Art. 1º** - INDEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada(s) no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por doação, não se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, conforme o(s) seguinte(s) dispositivos legal(is):...

**RESOLUÇÃO Nº 35, DE 16 DE ABRIL DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - Reconsiderar a(s) decisão(ões) anterior(es) e INDEFERIR em Grau de RECONSIDERAÇÃO, a Manifestação sobre Isenção de Impostos de Importação, com base na Resolução do CNAS nº 20, de 6 de fevereiro de 1997, publicada no DOU de 19/2/1997, Seção I, página 3.037, da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), pelo não cumprimento do(s) seguinte(s) dispositivo(s) legal(is):...

**RESOLUÇÃO Nº 36, DE 16 DE ABRIL DE 2009** – Revogam as Resoluções CNAS nº 96/2008, de 11/12/2008, e nº 22/2009, de 04/03/2009, e restabelece, na íntegra, o Anexo I da Resolução CNAS nº 191/2005, de 10/11/2005.

**RESOLUÇÃO Nº 37, DE 30 DE ABRIL DE 2009** – Autoriza a emissão da 2ª via do Atestado de Registro e/ou Certificado das entidades relacionadas.

**RESOLUÇÃO Nº 38, DE 6 DE MAIO DE 2009** – Retificar as validades dos Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEAS da entidade: Assistência Social Casa Azul – CNPJ:...

**RESOLUÇÃO Nº 39, DE 13 DE MAIO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - DEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por

doação, se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 40, DE 13 DE MAIO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - Reconsiderar a(s) decisão(ões) anterior(es) e DEFERIR em Grau de RECONSIDERAÇÃO, a Manifestação sobre Isenção de Impostos de Importação, com base na Resolução do CNAS nº 20, de 6 de fevereiro de 1997, publicada no DOU de 19/2/1997, Seção I, página 3.037, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 41, DE 13 DE MAIO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - INDEFERIR o requerimento da(s) entidade(s) abaixo relacionada(s), regularmente registrada(s) no CNAS, declarando que a natureza dos bens recebidos, por doação, não se destinam aos objetivos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, conforme o(s) seguinte(s) dispositivos legal(is):...

**RESOLUÇÃO Nº 42, DE 13 DE MAIO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - RETIRAR de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de 7/5/2009, por solicitação do Relator, conforme disposto no art. 41 da Resolução CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 43, DE 15 DE MAIO DE 2009** – Anula as Certidões, relacionadas, emitidas para fins de comprovação junto às instituições bancárias...

**RESOLUÇÃO Nº 44, DE 15 DE MAIO DE 2009** (Revogada pela Resolução CNAS nº 110, de 24/12/2009) – Constitui GT para definir procedimentos objetivando a retomada de análise e julgamento de processos no CNAS.

**RESOLUÇÃO Nº 45, DE 13 DE MAIO DE 2009** – Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS - 1º trimestre de 2009.

**RESOLUÇÃO Nº 46, DE 20 DE MAIO DE 2009** – Cria Subcomissões da Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional de Assistência Social.

**RESOLUÇÃO Nº 47, DE 26 DE MAIO DE 2009** (Alterada pela Resolução CNAS nº 62/2009) – Cria um Grupo de Trabalho, com o objetivo o objetivo de discutir o tema Habilitação e Reabilitação das Pessoas com Deficiência.

**RESOLUÇÃO Nº 48, DE 26 DE MAIO DE 2009** Altera o artigo 40 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, aprovado pela Resolução nº 53, de 31 de julho de 2008.

**RESOLUÇÃO Nº 49, DE 15 DE MARÇO DE 2007** – Altera a Resolução nº 188, de 20 de outubro de 2005 que dispõe sobre convênios de parceria entre Entidades.

**RESOLUÇÃO Nº 50, DE 4 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - Proceder às seguintes retificações referentes aos processos publicados na Resolução nº 3 de 23 de janeiro de 2009, publicada na Seção I do DOU de 26/1/2009, que dispõe sobre o Deferimento dos pedidos de Renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 51, DE 4 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE** autorizar a emissão da 2ª via do Atestado de Registro e/ou Certificado das seguintes entidades:...

**RESOLUÇÃO Nº 53, DE 18 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - DEFERIR o pedido de REGISTRO das seguintes entidades, por atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 54, DE 18 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - INDEFERIR o pedido de REGISTRO das seguintes entidades, por não atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 55, DE 18 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - SUSPENDER o julgamento de todos os processos de Manifestação sobre Isenção de Imposto de Importação pautados na 168ª Reunião Ordinária do CNAS (DOU 10/6/2009) nas Câmaras de Julgamento e na Plenária, os quais são:...

**RESOLUÇÃO Nº 56, DE 18 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - RETIRAR de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de 10/6/2009, por solicitação do Relator, conforme disposto no art. 41 da Resolução CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, das seguintes entidades:...

**RESOLUÇÃO Nº 57, DE 23 DE JUNHO DE 2009** – Prorroga, por 120 (cento e vinte) dias, o prazo para o Grupo de Trabalho, instituído pela Resolução CNAS nº 21, de 3 de março de 2009, apresentar à Plenária do CNAS, as proposições e produtos nela determinada.

**RESOLUÇÃO Nº 58, DE 25 DE JUNHO DE 2009** – Desarquiva, de ofício, todos os processos de pedido de registro e de reconsideração de registro arquivados pela Resolução nº 87 de 11 de dezembro de 2008.

**RESOLUÇÃO Nº 59, DE 17 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - Alterar o art. 2º e o art. 4º da Resolução CNAS nº 78 de 17 de maio de 2006, publicada no Diário Oficial da União em 22 de maio de 2006 que dispõe sobre o processo de elaboração, análise e aprovação do orçamento da Assistência Social, que passa a vigor com as seguintes redações: “Artigo 2º - A proposta orçamentária do FNAS para o exercício seguinte deverá ser encaminhada ao CNAS até Reunião ordinária do CNAS do mês de julho de cada ano... Artigo 4º - A proposta orçamentária do FNAS deverá ser apreciada e aprovada até o dia 31 de julho de cada ano.”

**RESOLUÇÃO Nº 60, DE 30 DE JUNHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º**. Tornar NULO o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social CCEAS0392/2007, expedido indevidamente em nome do INSTITUTO DE DIFUSÃO ESPÍRITA -Araras/SP,...

**RESOLUÇÃO Nº 61, DE 16 DE JULHO DE 2009** – Altera a Resolução CNAS nº 44, de 15 de maio de 2009.

**RESOLUÇÃO Nº 62, DE 20 JULHO DE 2009.... RESOLVE: Art. 1º** - Prorrogar por 60 dias a apresentação à Plenária do CNAS das proposições e produtos das atividades do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução nº 47 de 26 de maio de 2009, publicada no DOU de 28 de maio de 2009, seção 2, página 40, que visa discutir o tema de Habilitação e Reabilitação das Pessoas com Deficiência.

**RESOLUÇÃO Nº 63, DE 15 DE JULHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - DEFERIR o pedido de REGISTRO das seguintes entidades, por atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 64, DE 15 DE JULHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - INDEFERIR o pedido de REGISTRO das seguintes entidades, por não atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 65, DE 15 DE JULHO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º** - RETIRAR de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de 8/7/2009,

por solicitação do Relator, conforme disposto no art. 41 da Resolução CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, das seguintes entidades:...

**RESOLUÇÃO Nº 66, DE 16 DE JULHO DE 2009** – Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º Semestre de 2009.

**RESOLUÇÃO Nº 67, DE 27 DE JULHO DE 2009** – Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2010, apresentada pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por meio do Memo/DEFNAS/SNAS/MDS/Nº197, de 22 de julho de 2009; **RESOLVE: Art. 1º.** Aprovar a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2010, anexa, no valor total de R\$ 23.922.809.631,00 (vinte e três bilhões, novecentos e vinte e dois milhões, oitocentos e nove mil, seiscentos e trinta e um reais), com as seguintes recomendações: a) que a SNAS/MDS, nos limites recebidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -MP, garanta o montante de R\$ 60.337.992,00 (sessenta milhões, trezentos e trinta e sete mil, novecentos e noventa e dois reais), classificados como “extra manutenção” (incluídos o valor de R\$ 52.832,00 da ação 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência), visando a manutenção dos atuais níveis de atividades; b) que o MDS envie esforços, junto a área econômica, para garantir os recursos referentes a expansão no valor de R\$ 389.871.861,00 (trezentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e setenta e um mil, oitocentos e sessenta e um reais) para as ações:

- 8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes e Cumprimento de Medidas Socioeducativas;
- 20B8 - Serviço Socioeducativo para jovens de 15 a 17 anos;
- 2A60 - Serviço de Proteção Social Básica às Famílias;
- 2589 - Avaliação e Operacionalização do BPC (revisão do BPC) e manutenção da RMV;
- 2A65 - Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias;
- 2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial;

- 2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial;
- 8893 - Apoio à Organização e Gestão do SUAS;
- 8937 - Serviço de Vigilância Social no Território.

c) que o MDS no Programa 1006 - Gestão da Política do Desenvolvimento Social e Combate à Fome evidencie, também, os valores disponibilizados para o Índice de Gestão Descentralizada -IGD, da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC.

**RESOLUÇÃO Nº 68, DE 17 DE AGOSTO DE 2009** – Altera o Regimento Interno para definir o prazo para manifestação da entidade nos processos de revisão.

**RESOLUÇÃO Nº 69, DE 17 DE AGOSTO DE 2009** – Recomenda aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal que comuniquem ao CNAS as entidades e organizações de assistência social que estejam sem inscrição ou cujas atividades tenham sido encerradas no exercício anterior.

**RESOLUÇÃO Nº 70, DE 17 DE AGOSTO DE 2009** – Altera o Regimento Interno, o Manual de Procedimentos e arquiva os processos com diligências não cumpridas pelas respectivas entidades.

**RESOLUÇÃO Nº 71, DE 18 DE AGOSTO DE 2009** – Aprova MENÇÃO HONOROSA à ex Presidente Valdete de Barros Martins e ao ex Vice Presidente Nivaldo Luiz Pessinatti.

**RESOLUÇÃO Nº 72, DE 12 DE AGOSTO DE 2009** – ...RESOLVE: Art. 1º - DEFERIR o pedido de REGISTRO das seguintes entidades, por atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 73, DE 12 DE AGOSTO DE 2009** – ...RESOLVE: Art. 1º - INDEFERIR o pedido de REGISTRO das seguintes entidades, por não atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 74, DE 12 DE AGOSTO DE 2009** – ...RESOLVE: Art. 1º - RETIRAR de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de

5/8/2009, por solicitação do Relator, conforme disposto no art. 41 da Resolução CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 75, DE 21 DE AGOSTO DE 2009** – Altera o artigo 1º da Resolução CNAS nº 67/2008 que cria a Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional.

**RESOLUÇÃO Nº 76, DE 21 DE AGOSTO DE 2009** – ...**RESOLVE**: Art. 1º. Proceder às seguintes retificações referentes aos processos publicados na Resolução nº 3 de 23 de janeiro de 2009, publicada na Seção I do DOU de 26/1/2009, que dispõe sobre o Deferimento dos pedidos de Renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 77, DE 21 DE AGOSTO DE 2009** – ...**RESOLVE**: **Art. 1º**. Autorizar a emissão da 2ª via do Atestado de Registro e/ou Certificado referentes aos processos das seguintes entidades abaixo relacionadas:...

**RESOLUÇÃO Nº 78, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – ...**RESOLVE**: **Art. 1º - DEFERIR** o pedido de **REGISTRO** das seguintes entidades, por atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 79 DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – ...**RESOLVE**: **Art. 1º** - Reconsiderar a decisão anterior e DEFERIR em Grau de RECONSIDERAÇÃO, com base nos seguintes dispositivos: Registro - Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999; Recadastramento - Lei nº 8.909, de 6 de julho de 1994, Lei nº 9.429, de 26 de dezembro de 1996 e Resolução CNAS nº 47, de 7 de julho de 1994 o pedido da entidade abaixo relacionada:...

**RESOLUÇÃO Nº 80 DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – ...**RESOLVE**: **Art. 1º - INDEFERIR** o pedido de **REGISTRO** das seguintes entidades, por não atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 81 DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – ...**RESOLVE**: Art. 1º – **RETIRAR** de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de **9/9/2009**, por solicitação do **Relator**, conforme disposto no art. 41 da Resolução CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 82, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – Altera o artigo 31 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, aprovado pela Resolução nº 53, de 31 de julho de 2008. **RESOLVE: Art. 1º.** Alterar artigo 31 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social CNAS, aprovado pela Resolução nº 53, de 31 de julho de 2008, publicado na Seção I, do Diário Oficial da União de 12 de agosto de 2008, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Os pedidos de registro, concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, os pedidos em grau de reconsideração, bem como as representações, serão requeridos, protocolizados e cadastrados na forma disciplinada no Manual de Procedimentos, aprovado por Resolução do CNAS.

*§ 1º. A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal é condição essencial para o encaminhamento de pedidos de registro e de concessão ou renovação do Certificado.*

*§ 2º. Na inexistência de Conselho Municipal de Assistência Social, as entidades deverão inscrever-se nos respectivos Conselhos Estaduais de Assistência Social*

*§ 3º. Somente serão autuados os pedidos de registro e de concessão ou renovação do Certificado com a correspondente apresentação de todos os documentos exigidos, conforme regulamentação vigente.*

*§ 4º. Verificada a ausência de documento obrigatório ou apresentação em desacordo com as exigências normativas para pedidos de registro e de concessão do Certificado, a entidade será notificada sobre os motivos que impediram a autuação e os documentos apresentados serão devolvidos.*

*§ 5º. Nos pedidos de renovação do Certificado, a entidade, quando notificada pelo Serviço de Protocolo, terá até dez dias a contar da ciência da notificação para apresentar os documentos apontados como ausentes ou em desacordo com as exigências normativas.*

*§ 6º. No caso previsto no § 5º, atendida a notificação dentro do prazo, continuará valendo a data do protocolo inicial que gerou a notificação, para efeito da tempestividade do pedido.”*

**RESOLUÇÃO Nº 83, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – Recomenda às entidades que apresentem pedidos de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social com antecedência máxima de 120 (cento e vinte) dias da data de vencimento do Certificado vigente.

**RESOLUÇÃO Nº 84, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** (Revogada pela Resolução CNAS nº 110, de 24/12/2009) – Prorroga o prazo para o Grupo de Trabalho, instituído pela Resolução nº 44/2009 com objetivo de definir procedimentos objetivando a retomada de análise e julgamento de processos.

**RESOLUÇÃO Nº 85, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009** – Altera a Resolução CNAS nº 177, de 10 de agosto de 2000, que estabelece regras e critérios para a concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos...

**RESOLUÇÃO Nº 86, DE 5 DE SETEMBRO DE 2009** – Emitir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social à FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO SOBRINHO.

**RESOLUÇÃO Nº 87, DE 22 DE OUTUBRO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º - DEFERIR** o pedido de **REGISTRO** das seguintes entidades, por atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 88, DE 22 DE OUTUBRO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º - INDEFERIR** o pedido de **REGISTRO** das seguintes entidades, por não atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 89, DE 22 DE OUTUBRO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º - INDEFERIR**, simultaneamente, o pedido de **REGISTRO** com fundamento na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e na Resolução nº 31, de 24 de fevereiro de 1999, e o pedido de CEAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - com fundamento no Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998 e na Resolução CNAS nº 177, de 24 de agosto de 2000, da seguinte entidade, por não atender os seguintes requisitos legais:...

**RESOLUÇÃO Nº 90, DE 22 DE OUTUBRO DE 2009** – ...**RESOLVE: Art. 1º - ANULAR** o julgamento anterior que deferiu por meio da Resolução CNAS nº 97/2005 o pedido de Renovação do Certificado de Entidade

Beneficente de Assistência Social e INDEFERIR o pedido de RENOVAÇÃO DO CEAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - da seguinte entidade, por não atender os seguintes requisitos legais:...

**RESOLUÇÃO Nº 91, DE 22 DE OUTUBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º –** RETIRAR de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de 15/10/2009, por ausência do Conselheiro Relator no momento do julgamento dos processos nas Câmaras, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 92, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009 –** Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, 3º Trimestre de 2009.

**RESOLUÇÃO Nº 93, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º.** Autorizar a emissão da 2ª via do Atestado de Registro e/ou Certificado referentes aos processos das seguintes entidades abaixo relacionadas:...

**RESOLUÇÃO Nº 94, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - **DEFERIR** o pedido de **REGISTRO** das seguintes entidades, por atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 95, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - Reconsiderar a decisão anterior e **DEFERIR** em Grau de RECONSIDERAÇÃO, com base nos seguintes dispositivos: Registro - Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999; Recadastramento - Lei nº 8.909, de 6 de julho de 1994, Lei nº 9.429, de 26 de dezembro de 1996 e Resolução CNAS nº 47, de 7 de julho de 1994 o pedido das entidades abaixo relacionadas:...

**RESOLUÇÃO Nº 96, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º** - **ANULAR** o julgamento anterior que deferiu o pedido de Registro em Grau de Reconsideração por meio da Resolução CNAS nº 9/2008, tendo em vista que o Estatuto da entidade não atendia o disposto no inciso II, art. 3º da Resolução nº 31/99 e **DEFERIR** o pedido de Registro com validade a partir da publicação do novo julgamento, em face da alteração estatutária registrada no Cartório de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas jurídicas em 16/10/2009, da seguinte entidade abaixo relacionada:...

**RESOLUÇÃO Nº 97, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE:** Art. 1º - **INDEFERIR** o pedido de **REGISTRO** das seguintes entidades, por **não** atenderem os requisitos do disposto na Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999:...

**RESOLUÇÃO Nº 98, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE:** Art. 1º - Reconsiderar a decisão anterior e **INDEFERIR** em Grau de RECONSIDERAÇÃO, com base nos seguintes dispositivos: Registro - Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e Resolução CNAS nº 31 de 24 de fevereiro de 1999; Recadastramento - Lei nº 8.909, de 6 de julho de 1994, Lei nº 9.429, de 26 de dezembro de 1996 e Resolução CNAS nº 47, de 7 de julho de 1994 o pedido das entidades abaixo relacionadas, por **não** atender os seguintes dispositivos:...

**RESOLUÇÃO Nº 99, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE:** Art. 1º – **RETIRAR** de pauta o(s) processo(s) publicado(s) na Seção I do DOU de **5/11/2009**, por solicitação do **Relator**, conforme disposto no art. 41 da Resolução CNAS nº 53, de 31 de julho de 2008, publicada na seção I do DOU de 12/8/2008, da(s) seguinte(s) entidade(s):...

**RESOLUÇÃO Nº 100, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º.** Proceder às seguintes **RETIFICAÇÕES** referentes aos processos publicados na Resolução nº 3 de 23 de janeiro de 2009, publicada na Seção I do DOU de 26/1/2009, que dispõe sobre o Deferimento dos pedidos de Renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social:...

**RESOLUÇÃO Nº 101, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º.** Excluir o item 145, referente ao processo nº 44006.003429/2001-63 - Obra Social São Judas Tadeu - Lajinha/MG - CNPJ: 21.250.873/0001-22, do inciso I da Resolução CNAS nº 258, de 14/12/2006, publicada no DOU de 19/12/2006, que retira de pauta os processos publicados na seção I do DOU de 7/12/2006 por solicitação do Conselheiro Relator, porque foi julgado na Câmara de Julgamento nº 1.

**Art. 2º.** Anular o julgamento do processo n.º 44006.003429/2001-63, de reconsideração de registro e concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social da Obra Social São Judas Tadeu - Lajinha/MG - CNPJ: 21.250.873/0001-22, proferido na...

**RESOLUÇÃO Nº 102, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º.**

Anular o julgamento do processo nº 71010.002524/2004-04, da Sociedade Cidadão 2000 pelos Direitos da Criança e do Adolescente - Goiânia/GO - CNPJ: 37.879.988/0001-10, proferido durante a 155ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 20 e 21 de fevereiro de 2008, visto que a entidade solicitou o registro e concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, mas o julgamento realizado foi no sentido de deferir a renovação do Certificado. **Art. 2º.** Cancelar o Certificado CCEAS0030/2008, válido de 28/2/2008 a 27/2/2011, tendo em vista a anulação do respectivo julgamento, conforme estabelecido no art. 1º. **Art. 3º.** Excluir o item 6, referente ao processo Nº 71010.002524/2004-04 – Sociedade Cidadão 2000 pelos Direitos da Criança e do Adolescente - Goiânia/GO - CNPJ: 37.879.988/0001-10, da Resolução CNAS Nº 24, de 21/2/2008.

**RESOLUÇÃO Nº 103, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º.**

Anular o julgamento do processo nº 71010.001144/2006-14, proferido em Reunião realizada nos dias 17 a 19 de outubro de 2006, que deferiu o pedido de Registro do Núcleo Assitencial de Limoeiro - Ipatinga/MG - CNPJ: 21.223.235/0001-12, pois verifica-se que a entidade já é registrada neste Conselho, por meio do processo Nº 28984.015001/1994-13, deferido nos termos da Resolução CNAS Nº 181, de 10/10/1996, publicada no DOU de 22/10/1996. **Art. 2º.** Cancelar o Atestado de Registro R0583/2006, tendo em vista a anulação do respectivo julgamento, conforme estabelecido no art. 1º.

**Art. 3º.** Excluir o item 61, referente ao processo Nº 71010.001144/2006-14 - Núcleo Assitencial de Limoeiro - Ipatinga/MG - CNPJ: 21.223.235/0001-12, da Resolução CNAS Nº 189, de 19/10/2006, publicada no DOU de 26/10/2006.

**RESOLUÇÃO Nº 104, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2009 – ...RESOLVE: Art. 1º.**

Cancelar o Registro da União das Escolas Superiores de Cuiabá, CNPJ nº 33.005.265/0001-31, processo nº 71010.002151/2003-82, deferido pela Resolução CNAS nº 31, de 17/03/2005, publicada no DOU de 22/3/2005, a partir de 25/04/2008, data em que foi registrada em cartório a alteração de sua natureza jurídica para sociedade empresária.

**RESOLUÇÃO Nº 105, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2009** – Publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social.

**RESOLUÇÃO Nº 106, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2009** – Aprova o Regulamento da VII Conferência Nacional de Assistência Social.

**RESOLUÇÃO Nº 107, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2009** – Prorroga prazo para o GT instituído pela Resolução CNAS nº 21/2009 criado com o objetivo de desenvolver proposta de reformulação da composição do CNAS.

**RESOLUÇÃO Nº 108, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2009** – Criação do Grupo de Trabalho – GT com atribuição de definir os procedimentos a serem adotados pelo CNAS após a publicação da Lei que dispõe sobre a certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social.

**RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009** – Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

**RESOLUÇÃO Nº 110, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2009** – Fica revogada a Resolução CNAS nº 44, de 15 de maio de 2009.

## ANEXO 7

### RESOLUÇÕES CNS – ANO 2009

RESOLUÇÕES 2009					
Nº	DATA	REUNIÃO	PUBLICAÇÃO NO DOU	ASSUNTO	SITUAÇÃO
409	15/1/2009	193ª R.O.	25/02/2009	Aprovar a Reestruturação da Comissão Permanente de Orçamento e Financiamento – Cofin.	v
410	12/2/2009	194ª R.O.	09/03/2009	Instituir a Comissão Intersetorial de Saúde da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CISPLGBT.	v
411	12/2/2009	194ª R.O.	31/03/2009	Aprovar a reestruturação da Comissão Intersetorial de Educação Permanente do Controle Social no SUS – CIEPCSS.	v
412	12/2/2009	194ª R.O.	31/03/2009	Aprovar a reestruturação da Comissão Intersetorial de Eliminação da Hanseníase – Cieh.	v
413	12/2/2009	194ª R.O.	31/03/2009	Instituir a Comissão Permanente de Assistência Farmacêutica – CPAF.	v
414	12/3/2009			Resolve: Art.1º Aprovar a reestruturação da Comissão Intersetorial de Saúde da Pessoa com Deficiência – CISPDI, com a seguinte composição [...]	v
415	16/4/2009	196ª R.O.	25/05/2009	Instituir a Comissão de Atenção Integral à Saúde da Criança e do Adolescente e Joven – Caisaj.	v
419	14/5/2009	197ª R.O.	02/07/2009	Revogar a Resolução CNS nº 31/92, de 12 de outubro de 1992, que aprova a Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactantes.	v
421	18/6/2009	198ª R.O.	03/07/2009	Instituir a reestruturação na composição da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – Conep.	v

RESOLUÇÕES 2009					
424	13/8/2009	198ª R.O	11/09/2009	Aprovar o Regimento Eleitoral para o triênio 2009/2012. (O Regimento Eleitoral regulamentar a eleição das entidades e dos movimentos sociais nacionais de usuários do Sistema Único da Saúde – SUS, das entidades nacionais de profissionais de saúde, de prestadores de serviços de saúde e empresariais com atividades na área de saúde).	v
426	15/10/2009	202ª R.O	11/09/2009	Que os representantes selecionados na reunião eleitoral, sejam instados a declarar todas as relações de trabalho, representação ou outras relações que impliquem possíveis conflitos de interesses para o exercício autônomo da função de membro da Conep.	v
429	12/11/2009	203ª R.O	6/1/2010	Reafirmar que cabe a CIRH <sup>104</sup> a prerrogativa de analisar os processos de autorização de oferta de cursos superiores na área da saúde.	v
430	12/11/2009	203ª R.O	6/1/2010	Reafirmar competência da CIRH para avaliar, analisar e dar parecer de autorização de cursos na área da saúde e aprovar fluxo dos processos.	v
431	12/11/2009	203ª R.O	8/12/2009	Aprovar a recomposição do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das ações do Programa de Inclusão Digital dos Conselhos de Saúde.	v

**I** – Implementada

**V** – Em Vigor

**NI** – Não Implementada

**ÑH** – Não Homologada

Fonte: <<http://conselho.saude.gov.br/resoluções>>

## **ANEXO 8**

### **RESOLUÇÕES CNDI – ANO 2009**

**RESOLUÇÃO Nº 1, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2009** – Institui o Calendário de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso para o ano de 2009.

**RESOLUÇÃO Nº 2, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2009** – Dispõe sobre a forma de preenchimento das vagas destinadas a delegados e delegadas nacionais da 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

**RESOLUÇÃO Nº 3, DE 1º DE JUNHO DE 2009** – Dispõe sobre a composição, organização e funcionamento das Comissões Permanentes do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – Gestão 2008-2010

**RESOLUÇÃO Nº 4, DE 8 DE AGOSTO DE 2009** – Dispõe sobre o trâmite de denúncias, reclamações e pedidos recebidos no Conselho Nacional dos Direitos do Idosos.

## ANEXO 9

### RESOLUÇÕES CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ANO 2009

**RESOLUÇÃO Nº 133, DE 16 DE MARÇO DE 2009** – Dispõe sobre a composição da Comissão Organizadora da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

**RESOLUÇÃO Nº 134, DE 13 DE ABRIL DE 2009** – Dispõe sobre a convocação da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

**RESOLUÇÃO Nº 136, DE 28 DE MAIO DE 2009** – Dispõe sobre a ampliação do prazo de que trata o art 1º da Resolução nº 132, de 11 de Dezembro de 2008.

.....Considerando a nova proposta de regulamentação dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e sua análise pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República; Considerando a permanência da demanda para análise e emissão dos documentos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão de Chancela;

**RESOLVE** : Art. 1º Ampliar o prazo de que trata o art. 1º da Resolução nº 132, de 11 de Dezembro de 2008, por mais 120 (cento e vinte) dias.

(A Resolução nº 137 corresponde ao ano de 2010).

## ANEXO 10

FUNDAÇÕES DE DIRETO PÚBLICO
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Fundação Joaquim Nabuco
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Universidade Federal de Lavras
Fundação Universidade do Amazonas
Fundação Universidade Federal do Acre
Fundação Universidade Federal do Maranhão
Fundação Universidade Federal do Piauí
Fundação Universidade Federal de Sergipe
Fundação Universidade de Brasília
Universidade Federal de Mato Grosso
Universidade Federal de Uberlândia
Universidade Federal de Ouro Preto
Universidade Federal de Viçosa
Fundação Universidade Federal de São Carlos
Universidade Federal do Rio Grande
Fundação Universidade Federal de Pelotas
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
Fundação Universidade Federal de Rondônia
Fundação Universidade Federal de Roraima
Fundação Universidade Federal do Amapá

**FUNDAÇÕES DE DIRETO PÚBLICO**

Fundação Universidade Federal de São João Del Rei

Fundação Universidade Federal do Tocantins

Universidade Federal do Vale do São Francisco

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Fundação Universidade Federal da Grande Dourados

Fundação Universidade Federal do Pampa

Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Nacional de Saúde

Fundação Nacional do Índio

Fundação Casa de Rui Barbosa

Fundação Biblioteca Nacional

Fundação Cultural Palmares

Fundação Nacional de Artes

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fundação Habitacional do Exército

Fundação Osório

Fonte: Secretaria da Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010)





ISBN 978-85-64478-14-5



Inovação na  
**GESTÃO PÚBLICA**  
Cooperação Brasil-Espanha



Ministério do  
Planejamento

